

2011 공공기관과 국가정책

2011. 12

발간사

공기업과 준정부기관을 망라하는 우리나라 공공기관의 2011년 예산은 총 463.2조 원으로서, 같은 해 정부 예산안 309.1조원보다 많다. 그 만큼 우리 공공기관이 우리 국민경제에서 차지하는 비중도 높을 수밖에 없다. 더욱이 공공기관이 수행하는 공공적 역할을 감안할 때, 우리 경제에서의 비중은 단순히 예산상으로 나타나는 수치 이상이다. 따라서 공공기관이 주어진 소명을 얼마나 효율적으로 수행하느냐 하는 것은 국민경제적 관심사일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 공공기관에 초점을 맞춘 전문적 정책연구가 충분하지 못했던 점에 대해서는 반성의 여지가 많다고 본다.

이러한 문제인식에 따라, 한국조세연구원 공공정책연구센터에서는 작년부터 <공공기관과 국가정책>을 발간하기 시작했다. 공공기관의 주요 현안, 쟁점, 과제, 문제 등을 비평적인 안목에서 분석·진단하고, 우리나라의 공공기관이 앞으로 가야할 방향을 제시하는 것을 목표로 하고 있다.

지난해 『2010 공공기관과 국가정책』은 ‘공공기관 선진화 정책의 방향과 과제’라는 주제 아래 공공기관의 성과에 대한 계량평가를 시도하였다. 이번 『2011 공공기관과 국가정책』은 공공기관의 경영성과에 대한 계량평가를 더욱 강화하는 한편, 기존에 많이 다루지지 않았던 사회책임경영, 예비타당성제도, 지방재정투융자심사제도 등 공공기관과 관련된 다양한 주제들을 다루고자 노력하였다. 또한 공공기관 현안에 대한 균형 잡힌 시각을 유지하면서도 공공기관의 참주인인 국민의 시각에서 건설적인 대안을 제시하고자 했다. 이러한 결과들이 축적되어 공공기관이 보다 효율적으로 성과를 낼 수 있는 토양이 만들어지기를 기대한다.

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

2011. 12

한국조세연구원

원장 **조원동**

목 차

1. 공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구	1
박정수 · 유효정	
Ⅰ. 서론	3
Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토	5
Ⅲ. 실증분석	9
Ⅳ. 정책적 시사점	17
2. 공기업 민영화 생산성과 수익성 측면에서의 효과분석	21
박정수 · 홍유화	
Ⅰ. 서론	23
Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구	24
Ⅲ. 기업 생산성 및 수익성에 미치는 영향 분석	28
Ⅳ. 결론	47
3. 공공기관 사회책임(CSR)경영의 현황과 발전과제	53
장지인	
Ⅰ. 서론	55
Ⅱ. 표본 및 현황분석 방법	57
Ⅲ. 공공기관 CSR경영 현황분석 결과	60
Ⅳ. 공공기관의 CSR경영 방향과 발전과제	79

4. 공공기관 경영평가지표의 효율성 분석	87
신완선 · 박재연	
I. 서론	89
II. 경영평가에 관한 선행연구 검토	90
III. 공공기관 경영평가 지표체계	95
IV. 경영평가지표의 연관성 분석	96
V. 경영평가지표의 효율성 분석: DEA 분석	104
VI. Malmquist 생산성지수 분석	109
VII. 결론	112
5. 공공기관 통합공시제도의 현황과 발전 방향	117
허경선	
I. 서론	119
II. 공공기관의 정보공개	120
III. 공공기관 정보공개 현황	127
IV. 알리오시스템의 활용 및 이슈	140
V. 결론	146
6. 정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구	151
김준기	
I. 서론	153
II. 공기업 관리체계의 변천	154
III. 한국의 정부-공기업 관계의 변화	155
IV. 결론	201

7. 대규모 재정사업에 대한 예비타당성조사제도 평가 및 개선과제	207
김재형	
I. 머리말	209
II. 예비타당성조사 제도 및 현행 분석체계	211
III. 예비타당성조사 현황 및 성과	218
IV. 향후 쟁점 및 주요과제	229
8. 지방공공투자사업의 효율성 제고 방안	243
박완규	
I. 서론	245
II. 지방재정 투·융자심사제도 개요	246
III. 투·융자심사 현황 및 문제점	251
IV. 투·융자심사제도의 개선방안	255
V. 요약 및 결론	267

공기업 경영성과의 영향 요인에 관한 연구

-1988~2010년 패널데이터의 실증분석을 중심으로-

박정수 · 유효정

(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구

-1988~2010년 패널데이터의 실증분석을 중심으로-

박정수·유효정(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

I. 서론

우리나라 공공기관 경영실적평가제도는 27년의 역사를 지닌 공기업의 가장 핵심적인 성과관리수단으로 자리매김하고 있다. 공기업에 국민경제적 관점에서 요구되는 공익성, 기업으로서 확보해야 하는 수익성과 효율성, 그리고 정치 및 관료적 통제요구 등 서로 상충되는 수요들을 절묘하게 조화시키는 공기업의 경영관리제도로써 중추적인 역할을 수행하고 있는 것이다.

공기업에 대한 경영평가제도는 1968년에 최초로 도입되어 몇 차례의 제도 개선이 있었지만 형식적인 운영으로 인해 실효를 거두지 못하였다. 1980년대에 들어서면서 우리나라의 경제규모가 커짐에 따라 공기업의 규모가 거대해지고 경영이 복잡해짐에 따라 비전문적인 소수의 공무원에 의한 간섭과 통제는 공기업 관리에 한계를 드러내게 되었다. 따라서 이러한 경영여건의 변화로 인해 새로운 공기업 관리방식을 모색하는 와중에 현재와 유사한 경영평가제도의 원형(prototype)이 도입되었다.

1984년에 발효된 정부투자기관관리기본법에 따라 공기업의 비능률을 제거하고 경영개선을 유도하기 위한 제도적 장치로서 경영평가제도가 도입되었다. 공기업에 대하여 경영에 대한 자율권을 대폭 부여하는 한편, 자율경영에 따른 책임성(accountability)을 확보하기 위해 매년 공기업의 CEO는 경영실적보고서를 작성하여 경제기획원(현재의 기획재정부)에 제출하고 경제기획원은 이를 토대로 관계 전문가로 구성된 경영평가단이 경영실적을 평가하도록 하고 그 결과를 ‘정부투자기관 경영평가위원회’의 의결을 거쳐 대통령에게 보고하도록 함으로써 책임경영체제를 구축하였던 것이다.

이러한 평가결과에 따라 상여금을 차등지급하고 시정을 요하는 사항이 있을 경우에는 시정을 요구하거나 임원의 해임까지 요구할 수 있도록 함으로써 평가에 따른 사후책임이 강조되었다. 이렇게 경영평가 결과에서 연유되는 책임의 추궁 및 보상의 정도가 달라짐에 따라 객관적이고 합리적인 평가는 공기업의 책임경영체제 확립에 중요한 요소로 등장하게 되었다. 현재의 공기업 경영평가시스템과 거의 동일한 형식으로, 그동안 작은 측정항목이나 가중치의 변화는 있었지만 큰 틀은 유지되고 있다(한국조세연구원, 2011).

그럼에도 불구하고 지난 27년간 크고 작은 다양한 평가시스템 내부적으로 변화가 있었고 2008년부터는 말씀볼드리지 모델 개념을 적용하면서 리더십·전략이 종합경영부문을 대체하게 되었다. 계획, 집행, 성과(plan, do, see)로 구분하려는 제도 개선의 일환으로 판단된다. 다시 2011년부터는 리더십과 책임경영에 국민평가와 사회적 기여(사회공헌, 정부권장정책)가 포함되었다.

우리나라 경영평가시스템은 진화를 거듭해 왔다. 종합경영은 20%의 가중치로 시작하여 1998년까지는 20%대 이내를 유지하다가 경영혁신을 중시했던 노무현 정부 후반부에는 30%를 넘는 수준까지 중시되었다. 혁신지표의 삭제와 더불어 종합경영은 다시 25% 이하로 유지되게 되었다. 반면 경영효율화는 전혀 다른 궤적을 그리고 있다. 공기업의 경영관리체계가 정착되던 초기에는 경영효율화의 가중치가 70%대와 45%대로 평가되던 시기가 있었지만 노무현 정부 이후부터는 35% 이하로 평가되었다. 경영시스템의 구축이 어느 정도 달성되었다고 판단되는 시점부터 성과관리나 경영정보시스템 평가가 삭제되는 등 평가영역도 축소되었다고 볼 수 있다.

본 논문의 문제의식은 바로 여기서 출발했다. 이렇게 부침을 반복해 온 리더십·책임경영과 경영효율 부문 내의 하위 지표들에 부여된 가중치는 어떠한 근거로 설정된 것일까, 이들 지표들이 결국 측정하고자 하는 경영성과에 얼마나 영향을 미치는가, 하위 지표 간 보다 객관화된 가중치 부여방법은 없을까 하는 의문에 대한 고민의 과정에서 본 논문이 작성되었다.

본 논문의 연구목적, 즉 경영실적평가의 하위 영역을 구성하는 측정지표들의 비중 즉, 가중치를 보다 객관적으로 설정하려는 방법의 일환으로 경영성과에 영향을 미치는 요인 값을 파악하기 위해서 다음과 같은 노력이 경주되었다. 첫째, 이론적 논의 및 선행연구의 검토를 통해 측정항목의 타당성을 분석하였다. 경영성과의 개념과 영향요인에 대한 이론적 천착을 통해 개념 및 모형을 도출하였다. 둘째, 지난 23년간(1988~2010) 32개 공기업

을 대상으로 한 경영실적평가를 구성하는 항목에는 크고 작은 변화가 있었지만 이들을 유사항목으로 재분류하여 패널데이터를 구축하고 이 패널데이터를 분석함으로써 의미 있는 변수별 영향요인값을 찾아냈다. 본 연구의 기존 연구와의 차별성은 이러한 패널자료의 방대한 축적과 이를 통해 유의미한 영향요인을 파악함으로써 보다 객관적인 성과평가시스템으로 공공기관 경영실적평가시스템을 개선하는 데 기여할 수 있다는 점이다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 경영성과의 개념

기관 또는 조직의 경영성과¹⁾는 그 자체로 복합적인 성격을 가지기 때문에 개념 정의를 내리기가 쉽지 않다(Brewer et al., 2000). 특히 공기업은 다양한 가치와 전달체계를 가지고 있기 때문에 일반적인 기업조직이나 정부조직에 비해서 조직성과의 개념을 정의하기가 더욱 어렵다. 유럽과 같이 수익성 위주로 공기업을 관리하는 국가들이 있는가 하면 우리나라와 같이 복수의 가치를 추구하도록 공기업을 관리하는 나라들도 상당히 많다(박정수 외, 2011).

학자에 따라 다양한 조직성과의 개념을 살펴보면 Price(1986)는 조직성과를 목표 달성도라고 보고 있으며 Roger(1990)는 조직이 설정한 목표가 조직의 활동을 통하여 달성된 정도라고 조직성과를 정의한다. 또한 김시영·김덕규(1996)는 능률성, 효과성, 대응성, 그리고 형평성의 관점에서 조직성과를 정의하고 있으며, Brewer and Seldon(2000)은 조직성과와 관련해서 능률성, 효과성, 공정성을 강조한다. Boyne(2003)은 조직의 성과를 산출의 양과 질, 능률성, 형평성, 결과, 경제성, 고객만족도로 구분하고 있으며, 윤수재 외(2009)는 공기업 역시 하나의 조직이므로 일반 조직과 마찬가지로 투입요소와 과정요소들이 유기적으로 연계되어 나타난 산출을 경영성과라고 정의한다.

공공부문의 경영성과는 예산배분 및 정책결정에 중요한 자료를 제공하는 동시에 주민에 대한 대응성과 책임성을 물을 수 있는 수단이기 때문에 다양한 성과요소들을 종합적으로 고려할 필요가 있으므로(Epstein, 1984; 여영현, 2006; 윤수재 외, 2009) 본 연구에

1) 공기업도 다양한 조직 형태 중에 하나이므로 본장에서는 연구에 따라서 조직성과와 경영성과의 용어를 혼용해서 사용한다.

서는 경영성과를 공기업의 종합적인 운영성과로 정의하고 연구를 진행한다. 이런 관점에서 볼 때 공기업 경영평가 결과는 일반국민 - 정부 - 공기업 임직원 - 공기업 고객 등 다양한 이해관계자들의 요구를 균형 있게 조율하여 공기업의 경영에 투입할 수 있는 제도적 장치로 이해할 수 있다.

2. 공기업 경영성과의 영향요인²⁾

앞서 살펴본 것과 같이 조직성과에 대한 다양한 개념 정의에도 불구하고 학자마다 공통적으로 전제하고 있는 것은 관리역량(management capacity)에 따라 조직의 성과가 다양하게 나타난다는 점이다(Monyhan and Pandey, 2005; Brewer and Seldon, 2000). 관리역량은 조직의 성과에 영향을 미치는 행정적 기능과 프로그램을 지원하기 위해 자원을 동원하고, 감독하며, 통제하는 조직의 능력으로 이에 따라 조직의 성과에 영향을 미치는 다양한 변수들이 제시된다(Donahue et al., 2000).

공기업의 경영성과 영향요인을 다룬 선행연구는 크게 기관의 특성이나 외부적인 요인과 경영성과와의 관계를 살펴본 연구, 기관 내부의 시스템과 경영성과의 영향을 살펴본 연구로 나뉘볼 수 있다. 우선 기관의 특성이나 외부적인 요인과 경영성과와의 관계를 살펴본 연구로는 권민정·윤성식(1999)과 이승필(2004), 정재진(2010)의 연구 등을 들 수 있다.

권민정·윤성식(1999)과 이승필(2004)은 기관의 규모와 경영성과 간의 상관관계를 분석하였으나 기관의 규모가 경영성과에 미치는 영향은 상반되게 나타났다. 정재진(2010)은 경기도의 29개 지방공기업을 대상으로 기관 특성(인력, 1인당 자산, 1인당 이익, 사업예산비중)과 환경 특성(자주재원비중, 인구밀도, 소득수준, 도시화수준)이 경영평가결과에 미치는 영향을 살펴보았다. 분석 결과 인력, 1인당 이익, 1인당 자산, 1인당 소득이 경영성과에 유의미한 것으로 나타났으나 환경 특성은 지방공기업의 특수성을 반영한 지표로 다른 공공기관의 분석에서 일반화하기에는 어려움이 있다.

기관 내부의 시스템과 성과의 영향을 살펴본 연구는 다시 기관의 경영실적 평가결과나 기타 재무적인 데이터를 이용한 연구와 인식조사 결과를 바탕으로 한 연구 등으로 나뉘볼 수 있다. 전자의 연구로는 Rainey and Steinbauer(1999), Lynn et al.(2000),

2) 공기업과 관련해서 다양한 연구가 많고 민간기업과 조직을 다룬 다양한 연구가 있지만 본장에서는 공기업의 경영성과 영향요인을 실증적으로 다룬 연구에 초점을 맞춰서 검토하며, 한국의 경우 지방공기업을 연구의 대상으로 삼아 분석한 연구가 많은 편이므로 함께 포함하여 살펴보도록 하겠다.

Boyne(2003), Ingraham et al.(2003), 김지원(2007), 장석오(2007), 안경섭·윤미정(2009), 황연태(2010) 등이 있고, 담당자 등에 대한 인식조사를 바탕으로 한 연구로는 신철(2008), 하윤희(2008), 윤수재·이혜승(2009) 등이 있다.

Rainey and Steinbauer(1999)는 동기 부여와 업무설계, 인력관리, 기술을 조직의 성과에 영향을 미치는 변수로 제시하고 있으며, Lynn et al.(2000)은 관리자의 통제와 역할, 행동, 조직구조를, Boyne(2003)은 리더십, 조직문화, 인사관리, 전략적 과정과 내용을 조직성과에 영향을 미치는 요인으로 보고 있다. 또한 Ingraham et al.(2003)은 강력한 정치적 지원, 리더십, 자원을 경영성과의 영향요인으로 분석하였다.

김지원(2007)은 윤리경영과 책임경영이 경영성과에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 경영평가 지표 중 윤리경영과 책임경영, 경영혁신 노력 지표의 득점과 조직경영성과(생산성, 고객만족도 평가점수)의 관계를 살펴보았다. 장석오(2007)는 지방공기업의 기업성과 공공성이 실제 경영평가결과에 미치는 영향을 살펴보기 위해 영업수지비율과 고객만족도 순위를 독립변수로 사용하였으며 분석 결과 재무적 성과와 고객만족도가 경영평가 결과에 유의미한 결과를 미친 것으로 나타났으나 통제변수인 기업의 규모가 평가 결과에 더 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 안경섭·윤미정(2009)은 공공기관의 혁신활동이 조직 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해서 혁신평가 지표를 재구성하여 독립변수로 사용하였으며, 황연태(2010)는 공공기관의 재무적·비재무적 성과에 책임성이 미치는 영향을 살펴보기 위해서 경영실적평가의 책임성 관련 지표를 사용하여 연구하였다.

신철(2008)은 공공기관의 성과에 영향을 미치는 핵심 성공요인을 실증적으로 분석하기 위해서 리더십과 문화, 보상체계, 경영역량, 관리시스템, 프로세스를 독립변수로 경영성과와의 관계를 분석하였으며, 하윤희(2008)는 경영평가 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하여 평가결과에 영향을 미칠 것으로 인식하고 있는 요인을 도출하여 실제 경영평가 결과와 이 요인들간의 관계를 분석하였다. 윤수재·이혜승(2009)은 2008년 지방공기업 경영평가를 받은 기관을 대상으로 담당자에 대한 설문조사를 통해 조직인적자원관리, 재무관리, 노사관리, 역량관리가 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다.

선행연구에서 분석에 포함한 공기업 경영성과 주요 영향요인을 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 연구자별 공기업 경영성과 영향요인

구 분	영향요인	연구자
기관특성 및 외부요인	인원(정원)	권민정 외(1999), 이승필(2004), 장석오(2007)
	자산	이승철(2004), 김지원(2007), 장석오(2007), 김태은 외(2008)
	기관연혁	김지원(2007), 박인규(2009), 황연태(2010), Goldeng et al.(2008)
기관 내부 요인	윤리경영	김지원(2007), 황연태(2010)
	조직·인사관리	이혁주 외(1996), Rainey&Steinbauer(1999), 원구환(2000), 허용훈·이희태(2000), 이규환(2000), 이창원 외(2003), Boyne(2003), 원구환(2005), 이희창 외(2007)
	경영혁신	김지원(2007), 안경섭 외(2009)
	내부성과관리	신철(2008), 최홍석 외(2009)
	재무관리	이경준 외(2004), 윤수재 외(2009)
	노사관리	윤수재 외(2009)
	전략수립·실행	이창원 외(2003), Boyne(2003), 신열 외(2007)
책임경영/지배구조/리더십	Lynn et al.(2000), 원구환(2001), Boyne(2003), Ingraham et al.(2003), 김지원(2007), 신철(2008)	

선행연구 검토 결과 다양한 영향요인들이 경영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 선행연구에서 영향요인을 분석하기 위해서 사용한 데이터는 기관의 재무데이터나 경영실적평가 결과, 담당자의 인식에 대한 설문조사 결과 등인 것으로 나타났다. 하지만 특정 변수에 초점을 맞춰서 경영성과와의 관계를 살펴본 연구의 경우 경영성과에 영향을 미칠 수 있는 다른 변수들에 대한 충분한 통제가 이뤄지지 않은 것으로 보인다. 또한 분석대상 시기에 있어서도 대부분의 연구가 단년도나 특정시점 몇 개년도의 데이터를 사용하여 분석하고 있는데 이 또한 우리나라 공기업의 긴 역사를 살펴보았을 때 기존 연구들의 한계점으로 판단된다.

Ⅲ. 실증분석

1. 분석대상

본 연구에서 분석대상으로 삼은 시기는 1988년부터 2010년까지로 이 시기에 경영실적 평가대상에 포함되어 실제 평가를 받은 32개 공기업을 대상으로 하였다³⁾. 선행연구에서는 분석을 위한 자료로 경영실적 평가결과나 재무데이터, 담당자의 인식에 대한 설문조사 결과를 사용하고 있는데 본 연구에서는 경영실적 평가결과의 평가지표를 설명변수로 하여 연구에 활용하도록 한다. 이를 위해 1988~2010년까지의 기관별 경영실적 평가결과를 패널데이터로 구성하여 연구를 진행하였다.

경영평가시스템의 평가지표는 크게 리더십 및 책임경영, 주요사업, 경영효율화로 구성된다. 이 중 주요사업 범주는 각 기관의 주요사업별 계획, 활동, 성과를 종합적으로 평가할 때 공기업의 평가가 기관의 고유사업을 중시하는 평가체계를 유지하려는 노력의 일환이다. 지금까지 40% 내외의 가중치를 유지하고 있는 주요사업 부문은 본 연구의 목적인 경영성과에 영향을 미치는 요인(factor)을 찾는 것과는 다른 맥락이라는 점에서 본 연구의 분석대상에서 제외하였다.⁴⁾ 선행연구에서도 경영성과의 영향요인으로 크게 리더십과 전략을 포함한 종합경영체계와 합리적이고 효율적인 경영관리요인에 대한 분석이 주를 이룬다.

따라서 리더십, 책임경영, 국민평가, 사회적 기여로 구성되는 리더십·책임경영 또는 종합경영 부문, 그리고 업무효율, 조직과 인적자원 관리, 재무예산 관리 및 성과 또는 자금운용관리 및 성과, 보수 및 성과관리, 노사관리 부문으로 구성되는 경영효율 부문이 본 연구의 분석대상이다.

3) 경영실적평가가 실시된 것은 1983년부터이나 1983년부터 1987년까지는 전 기관에 공통적으로 적용된 지표체계가 존재하지 않았으므로 이 시기는 분석대상에서 제외하였고, 은행업은 다른 공기업과 사업의 성격이나 지표체계 등에 있어서 차이가 크므로 역시 분석에서 제외하였다.

4) 주요사업 부문을 포함해서 분석하면 주요사업 부문의 설명력이 가장 높게 나타나며 통계적으로 유의미하게 나타난다. 하지만 주요사업활동이 결국 종합경영체계와 경영관리적인 요인에 의해 영향을 받는다고 볼 때 이를 제외하고 분석하는 것이 타당할 것이다.

〈표 2〉 연구의 분석대상 기관

기관명	분석연도	기관명	분석연도
한국담배인삼공사	1988~1996	한국전기통신공사	1988~1996
한국조폐공사	1988~2010	한국관광공사	1988~2010
한국전력공사	1988~2010	국정교과서주식회사	1988~1993
대한석탄공사	1988~2010	근로복지공사	1988~1994
한국광물자원공사	1988~2010	한국해외개발공사	1988~1989
한국석유공사	1988~2010	한국철도공사	2005~2010
한국가스공사	1988~1996 2006~2010	한국공항공사	2006~2010
한국종합화학주식회사	1988~1993	인천국제공항공사	2006~2010
대한무역진흥공사	1988~2006	한국마사회	2007~2010
한국도로공사	1988~2010	한국지역난방공사	2007~2010
대한주택공사	1988~2008	산재의료관리원	2007~2009
한국수자원공사	1988~2010	한국감정원	2007~2010
한국토지공사 (한국토지주택공사)	1988~2010	대한주택보증	2007~2010
농어촌진흥공사	1988~2006	제주국제자유도시개발센터	2007~2010
한국컨테이너부두공단	2007~2010	인천항만공사	2007~2010
농수산물유통공사	1988~2006	부산항만공사	2007~2010

2. 변수의 선정

선행연구 검토 등을 통해 기관의 경영성과에 영향을 미치는 변수로 리더십, 전략, 조직·인사관리, 보수·노사관리, 재무·예산관리, 내부성과관리의 6가지 변수를 설명변수로 선정하고, 각각의 정의에 부합되는 경영평가지표의 득점을 100점 만점으로 환산하여 분석에 사용하였다.

본 연구에서 리더십은 경영진 리더십과 책임경영, 지배구조, 윤리·투명경영 등을 포함하는 개념으로 정의한다⁵⁾. Wolf(1993)와 Ingrahan and Donahue(2000)의 연구에서는

5) 변수의 개념 정의는 경영실적평가편람의 지표 정의 내용을 수정·보완하였다.

리더십이 성과에 영향을 미치는 요인으로 나타났으며, 김지원(2007)의 연구에서도 기관 유형에 따라 차이는 있으나 책임경영과 윤리경영이 유의미하게 경영성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 신철(2008)의 연구에서도 리더십이 유의미한 영향요인으로 나타났으며 황연태(2010)의 연구도 사회적 책임성(윤리·투명경영)이 경영성과에 영향을 미치는 유의미한 영향으로 나타났으므로 리더십을 경영성과에 유의미한 영향을 미치는 중요변수로 보고 연구에 포함하였다.

전략은 비전 및 전략개발, 주요사업 추진계획, 전략경영의 체계 확립 및 실행의 적정성 등을 포함하는 개념으로 정의한다. 이창원 외(2003)과 신열 외(2007), 최흥석(2008)의 연구 등에서 기업의 전략이 경영성과에 영향을 미치는 요인으로 분석되었다. 선행연구에서는 실제 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았지만 공기업의 설립목적인 주요사업의 추진과 관련해서 구체적인 전략하에 사업을 관리하고 집행하는 것이 중요하며 이를 위해 비전과 전략, 사업의 추진계획 등은 경영성과에 영향을 미치는 중요한 요인으로 판단되어 분석에 포함하였다.

조직 및 인사관리는 기관의 핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원 관리로 정의한다. 조직관리는 조직의 여러 자원을 조정·통제하여 이끌어가는 복합과정이며(오석홍, 2006; 박우순, 2002) 인적자원관리는 인적자원의 확보, 개발, 활용, 평가, 보상, 유지와 관련된 전략적·계획적인 의사결정 및 이와 관련되는 합리적인 관리활동(윤대혁 외, 2006)이다. 다수의 연구에서 경영성과에 영향을 미치는 중요한 요인으로 분석에 포함하고 있으며 한국의 경영평가모델과 미국의 정부성과프로젝트모형(GPP) 등에서도 조직성과관리와 인사관리의 중요성을 강조하고 있으므로(행정안전부, 2008; Barrett and Greene, 2008) 본 연구에서도 경영성과에 영향을 미치는 변수로 포함하였다.

보수 및 노사관리는 보수체계의 합리성과 보수체계의 개선 노력, 노사관계 합리성을 위한 노력 등으로 정의할 수 있다. 윤수재 외(2009) 이외에 경영성과에 영향을 미치는 요인으로 거론한 연구는 거의 없으나, 우리나라 공기업의 경우 경영성과를 창출하는 데 있어 합리적인 노사관계를 유지하는 것이 중요하고, 단체협약이나 정부 지침 등을 통해서 노사관리와 보수관리가 병행해서 이루어지는 경우가 많으므로, 하나의 변수로 보아 분석에 포함시켰다.

재무 및 예산관리는 재무정책의 수립 및 운용의 적정성, 예산운용의 효율적 관리 등으로 정의할 수 있다. 선행연구들은 사업추진과 기관운영을 위한 적정하고 효율적인 재무관

리는 궁극적으로 공기업의 경영성과로 이어진다고 보고 있으며, 윤수재 외(2009)의 연구에서 경영성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으므로 영향요인으로 포함해 분석하였다.

내부성과관리는 공기업의 성과관리체계를 평가하는 것으로 내부평가제도의 운영 및 평가결과 활용의 적정성, 내부평가지표의 합리성 및 평가제도 정착 노력 등을 의미한다. 신철(2008)과 최홍석 외(2009)의 연구에서 경영성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 경영평가 등에서도 내부성과관리의 중요성을 강조하고 있으므로 분석에 포함하였다.

종속변수로 선행연구에서는 경영실적 평가결과와 평가지표인 노동생산성, 고객만족도, 영업수익, 자기자본수익률, 운영효율성, 수익률 등의 지표를 사용하고 있으나 본 연구에서는 다수의 연구에서 경영성과를 측정하는 종속변수로 사용한 경영실적 평가결과 총점을 사용하도록 하겠다.⁶⁾ 또한 기관의 경영성과에 영향을 미치는 다른 요인을 통제하기 위해서 자연로그를 취한 총자산(size)을 기관의 규모에 대한 통제변수로 모형에 포함하고 기관의 연혁(age)도 통제변수로 모형에 포함하였다. 또한 연도 간의 외부적인 영향을 통제하기 위하여 연도별 가변수(DY)도 모형에 추가하여 t 연도에 속하는 관찰치의 경우 1, 그렇지 않은 경우 0을 부여하였다.

3. 연구의 모형⁷⁾

공기업의 경영성과에 영향을 미치는 영향요인을 검증하기 위한 모형은 다음과 같이 설정하였다.

-
- 6) referee 과정에서 평가자는 경영평가결과 총점 이외에 성과변수만을 뽑아서 효과를 보거나 경영평가의 재무적, 비재무적 성과를 분리하여 효과를 볼 필요가 있다고 지적하고 있지만 이는 추후 연구과제로 남기기로 한다.
- 7) 지방공기업의 경영성과 영향요인을 분석한 선행연구 중에는 주요사업을 영향요인에 포함하여 분석한 연구가 있다. 그러나 앞에서 논의한 대로 공기업은 기관별로 설립목적에 따라 주요사업을 추진하는 것을 목표로 하므로 경영성과와 주요사업 성과를 분리해서 보기 어려울 뿐만 아니라 주요사업 성과는 기관 내부의 각종 시스템과 리더십 등에 의해서 나타나는 것으로 볼 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 주요사업 관련된 지표는 연구에서 제외하였으며 주요사업활동을 포함하여 분석하는 경우에도 회귀계수 등에서는 차이가 나타났으나 조직·인사관리를 제외한 변수가 경영성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

$$\text{performance}_{it} = \beta_1 \text{ceo}_{it} + \beta_2 \text{strategy}_{it} + \beta_3 \text{organization}_{it} + \beta_4 \text{labor}_{it} + \beta_5 \text{budget}_{it} + \beta_6 \text{pmanagement}_{it} + \beta_7 \text{size}_{it} + \beta_8 \text{age}_{it} + \beta_9 \text{dy}_{it} + \epsilon_{it}$$

performance_{it} : 공기업 i 의 t 기 경영실적 평가결과 총점

ceo_{it} : 리더십 관련지표 득점

strategy_{it} : 전략 관련지표 득점

organization_{it} : 조직·인사관리 관련지표 득점

labor_{it} : 보수·노사관리 관련지표 득점

budget_{it} : 재무·예산관리 관련지표 득점

pmanagement_{it} : 내부성과관리 관련지표 득점

size_{it} : 총자산의 자연대수를 취한 값

age_{it} : 기관 연혁

dy_{it} : 관측치가 연도 k 에 속하면 1, 그렇지 않으면 0

ϵ_{it} : 잔차항

종속변수로는 공기업 i 의 t 기 경영실적평가 총점을 사용하였으며, 설명변수에는 공기업 i 의 t 기 리더십, 전략, 조직·인사관리, 보수·노사관리, 재무·예산관리, 내부성과관리 지표의 점수를 활용하였다. 또한 통제변수로 기관의 규모, 기관의 연혁, 연도별 가변수 (DY)를 포함하였다.

본 연구의 목적은 경영성과에 영향을 미치는 요인을 검증하는 데 있으므로 구축된 패널자료를 이용하여 공기업 경영성과의 영향요인에 대한 고정효과모형을 추정하였다. 고정효과모형에서는 분석대상에 포함된 공기업들이 개별적인 특성을 가지고 있다고 가정하며, 시간에 따른 변수들의 변화와 서로 다른 공기업들 간의 차이를 바탕으로 경영성과에 영향을 미치는 요인들을 파악할 수 있고, 실제로 대부분의 공기업들의 고유의 업무를 수행하고 있으므로 본 연구에서는 고정효과모형을 추정하는 것이 적합하다고 판단된다.

4. 실증분석 결과

변수별 기초통계량을 살펴보면 <표 3>과 같다. 리더십 변수의 평균이 74.4점으로 가장 낮게 나타났으나 표준편차는 10.9점으로 다른 변수에 비해서 편차가 크지 않은 것으로 나타났다. 전략과 내부성과관리 변수는 평균이 각각 80.0점과 79.8점으로 높게 나타났으며 재무예산관리에서 편차가 가장 크게 나타났다. 경영실적평가 총점은 평균 82.4점으로 높게 나타났으며 표준편차도 10.2점으로 기관 간 총점의 차이가 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다.

<표 3> 변수별 기초통계량

변수	관측수	평균	표준편차	최소값	최대값
리더십	391	74.4	10.9	37.5	100.0
전략	295	80.0	13.8	25.0	97.4
조직인사관리	388	78.7	12.6	35.0	100.0
보수노사관리	388	77.9	12.8	33.3	96.9
재무예산관리	389	75.8	14.5	35.7	94.0
내부성과관리	353	79.8	13.4	37.5	98.1
경영실적평가 총점	389	82.4	10.2	45.9	95.4

공기업 경영성과 영향요인에 관한 분석결과를 살펴보면 <표 4>와 같다. 분석결과 공기업의 경영성과에 영향을 미치는 요인은 리더십과 전략, 보수·노사관리, 재무·예산관리, 내부성과관리인 것으로 나타났다. 계수의 크기는 재무·예산관리가 가장 크며 보수·노사관리, 전략, 내부성과관리 그리고 리더십의 순서로 나타난다.

〈표 4〉 공기업 경영성과 영향요인에 관한 분석결과

변수	추정 결과
리더십	0.064*** (0.0239)
전략	0.126*** (0.0368)
조직·인사관리	0.024 (0.0338)
보수·노사관리	0.146*** (0.0351)
재무·예산관리	0.149*** (0.0339)
내부성과관리	0.107*** (0.0357)
기관규모	-0.552 (0.9142)
연혁	-0.106 (0.0701)
DY	포함
상수	45.122
관측 수	248
R-squared	0.82

주 : 1. 괄호 안은 표준오차

2. *** : 1% 신뢰수준, ** : 5% 신뢰수준, * : 10% 신뢰수준

분석 결과에 의하면 경영성과에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 재무·예산관리인 것으로 나타났다. 이는 공기업의 과도한 부채 문제와 관련해서 최근에 재무예산관리가 지속가능하고 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용체계를 유지하기 위한 재무예산관리 시스템을 구축하는 데 초점이 맞춰져 있다는 점에 비추어 효율적이고 건전한 재무예산관리가 경영성과를 향상시키는 데 도움이 될 수 있다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

보수·노사관리도 경영성과에 높은 영향을 미치는 것으로 나타났는데 이는 공기업 노조와 경영진 간의 협력적인 관계 구축 및 합리적인 노사관리가 경영성과에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 나타내는 결과로 경영성과 개선을 위해서 노사관리가 중요하다는 사

실을 보여준다.

선행연구에서 실증적으로 경영성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타나지 않았던 전략이 경영성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난 것도 본 연구모형의 중요한 분석 결과라고 할 수 있다. 공기업의 경영에 기본이 되는 비전 및 전략의 개발이 상대적으로 중요하게 부각되지 못했는데 경영성과를 높이기 위해서는 전략 및 추진계획을 수립하는 것이 중요하다는 사실을 보여준 결과라고 판단된다.

내부성과관리와 리더십도 선행연구와 마찬가지로 경영성과에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타난다. 성과급 차등폭의 유지와 전사적 내부성과관리시스템의 활용이 중요하다. 아울러 경영성과 개선을 위해서는 CEO의 역량을 함양하고 전문성을 높이려는 노력이 병행되어야 함을 보여준다고 할 수 있다.

반면 분석 결과 조직 및 인사관리는 경영성과에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 지방공기업을 대상으로 한 윤수재 외(2009)의 연구에서도 조직 및 인적자원관리는 경영성과에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났는데 이에 대해서는 조직과 인사 측면의 형식적이고 단선적인 관리·통제가 오히려 운영의 경직성을 가져와 궁극적으로 경영성과에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 것으로 볼 수 있다. 또 다른 한편으로는 공기업 경영에 있어서 조직 및 인사관리가 노사관리나 내부성과관리 등의 다른 시스템과 유기적으로 연계되어 일종의 매개변수처럼 작용하고 있는 것은 아닌지 생각해 볼 수 있다. 예를 들어 Holt(1993)는 노사관리를 책임 있는 인적자원관리를 통해 노사관계가 조직의 효과성을 높이는 데 기여하도록 하는 것이라고 정의하고 있는데 이는 양자를 분리된 개념이 아니라 인적자원관리를 경영성과와 노사관리를 연결해주는 것으로 여기고 있다고 볼 수 있다. 마찬가지로 내부성과관리 또한 인적자원관리와 밀접한 관련을 맺고 있으므로 조직 및 인사관리가 경영성과에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다고 해서 경영성과 개선에 있어서 조직 및 인사관리가 중요하지 않다는 것을 의미하지는 않는다. 다만 조직 및 인사관리의 평가지표가 측정하고 있는 조직구조 및 인적자원관리, 기능조정 및 경영효율화, 출자·출연 및 부설기관관리 등에 관한 노력과 성과가 다른 변수에서 설명하는 경영성과에의 영향력에 추가하는 부분이 통계적으로 유의미한 수준이 아니라는 선에서 소극적으로 해석할 수 있다.

또한 기존 연구에서 경영성과에 영향을 미치는 것으로 나타나는 경우가 많았던 기관규모와 기관 연혁이 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 것 또한 의미 있는 결과라

고 할 수 있다.⁸⁾ 지금까지 경영실적평가를 받는 실무자들에게 정설로 받아들여져온 “인력과 예산차원에서 규모가 큰 기관이 평가를 잘 받는다”는 주장은 통계적으로 뒷받침되지 않음을 알 수 있다.

IV. 정책적 시사점

본 연구의 의의는 다음과 같이 요약할 수 있다. 27년이라는 장구한 역사를 지닌 공기업 경영실적 평가시스템을 대상으로 공기업 경영실적평가가 처음 실시된 시점(유의미한 전체 자료가 가용한 시점)부터 현재까지 전체 공기업에 대한 패널데이터를 구성하여 성과를 구성하는 부문의 세부지표가 성과에 미치는 영향을 분석했다는 점에서 기존 연구와 차별화된다.

분석 결과 예상대로 재무·예산관리, 보수·노사관리, 내부성과관리, 그리고 리더십이 중요한 결정요인으로 나타났다. 특히 기존 선행연구에서 유의미한 것으로 나타나지 않았던 전략지표의 중요성이 밝혀진 반면 조직·인사관리변수는 유의미한 영향요인이 아닌 것으로 나타났다.

경영실적평가편람에서 지표별 가중치가 공기업의 전체 경영실적에서 해당 지표가 차지하는 중요도를 나타낸다고 보았을 때 본 연구의 결과와 2011년 경영실적평가의 각 지표별 가중치를 비교해 보는 것은 의미가 있을 것이다. 2011년 경영실적평가에서는 재무예산관리의 가중치가 상향조정(9점에서 12점으로)되고 보수 및 성과관리가 통합되어 가중치가 하향조정(10점에서 8점으로)되었으며, 리더십에 전략이 포함되고 가중치도 하향조정(13점에서 8점으로)되었다. 앞에서의 분석 결과를 비교하면 재무예산관리의 가중치가 상향조정된 것은 바람직한 것으로 보이나 보수 및 성과관리, 전략의 가중치가 하향조정된 것은 재검토가 필요한 것으로 판단된다.

정재진(2010) 등은 기관이 통제 가능한 변수와 통제 불가능한 변수를 구분하여 통제 불가능한 변수의 영향력이 큰 경우 이에 대한 개선이 필요함을 주장하고 있는데 본 연구 모형을 통한 분석 결과 기관의 규모와 연혁 등이 경영성과에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 기관 내부의 시스템 개선 등을 통해 경영성과의 개선이 가능하다는

8) 엄밀하게 말하면 유의미한 영향을 미치지 않는다고 단정적으로 해석하기보다는 유의미한 관계를 찾지 못했다고 소극적으로 해석할 수 있다.

사실을 확인할 수 있었다. 기관이 통제할 수 없는 기관의 규모보다 노력 여하에 따라 그 결과가 달라질 수 있는 기관의 재무관리, 보수·노사관리, 성과관리가 중요하며 리더십과 전략이 중요하다는 점에서 공기업 CEO의 역량과 기관 전체의 노력이 기관의 성과에 결정적인 영향을 미친다는 점을 확인할 수 있다. 이를 확대 해석하면 현재의 공공기관 경영실적평가 시스템의 타당성을 확인한 것으로 생각할 수도 있다.

우리는 앞에서 우리의 경영평가시스템이 지난 27년간 꾸준히 진화해왔으며 공기업의 자율경영과 책임경영을 위한 핵심적인 관리수단으로 자리매김하고 있다고 했다. 공기업 경영평가시스템은 이제 아시아를 중심으로 개발도상국 공공기관 성과관리시스템의 모범(best practice)으로 정부 정책 소프트웨어 수출의 중심이 되고 있고 지식공유프로그램(knowledge sharing program)의 일환으로 지식 전수에 대한 수요가 급증하고 있다. 따라서 보다 타당하고 객관적인 구성요소의 영향력 분석에 기반한 가중치 부여 노력이 중요하다. 이러한 차원에서 본 연구논문을 통한 영향요인의 검증과 그 영향력에 대한 분석은 그 의미가 크다고 하겠다.

공기업의 경영실적평가시스템 개선의 방향을 평가의 타당성 제고와 객관성 증대라고 할 때 전자는 맞춤형 평가로 그리고 후자는 자의적인 부분을 줄여나가는 노력을 통해 확보할 수 있다. 기관별 특성에 적합한 맞춤형 평가를 위해서는 주요사업 현안과제의 성과지표 도출의 한계 등을 감안한 세부지표별 가중치 조정이 중요하다고 한다. 이와 함께 본 연구 분석 결과를 기초로 한 개별 평가지표의 영향력을 감안한 가중치 조정을 통해 경영평가시스템의 객관화에 기여하길 기대한다.

참고문헌

- 권민정·윤성식, 「정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석」, 『한국행정학보』, 33(1): 1999, pp.47~62.
- 김인, 「공공부문 BSC 도입 및 운영구조상의 특성이 성과에 미치는 영향」, 한국행정학회 학술대회, 2008, pp.4~27
- 김지원, 「윤리경영·책임경영이 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구: 정부산하기관 및 정부투자기관을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2006
- 김태은·임재홍·김나용, 「공공부문 성과관리의 적용가능성에 관한 실증적 고찰」, 『한국정책학회보』, 17(2), pp.149~179
- 나바다, 「공공기관 성과에 대한 지배구조의 영향 분석: 공기업·준정부기관을 중심으로」, 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위 논문, 2010
- 남창우·이명숙, 「공공부문의 BSC수용성 및 조직성과의 영향요인 분석-조직구성원의 인식을 중심으로」, 『한국행정학보』, 42(3): pp.165~190
- 라영재, 「공기업의 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 미친 영향 분석」, 『한국부패학회보』, 13(1): pp. 39~56
- 박인규, 「기관장 특성이 경영성과 미치는 영향-공기업·준정부기관을 중심으로」, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2009
- 박정수 외, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연구원, 2011
- 박천오·강제상·권경득·김상묵, 「한국 여성공무원의 잠재적 생산성에 관한 실증적 연구」, 『한국정책학회보』, 10(3): 2001, pp.199~224
- 신철, 「공공기관 경영성과에 영향을 미치는 핵심성공요인에 관한 실증연구 -성숙도 수준에 따른 분석을 기준으로-」, 숭실대학교 대학원 경영학과 박사학위 논문, 2008
- 안경섭·윤미정, 「공공기관의 혁신활동의 방향성과 조직성과와의 관계」, 『한국정책과학학회보』, 13(1): 2009, pp.51~74
- 왕태규, 「조직성과의 영향요인에 관한 연구: 서울시 종합사회복지관을 중심으로」, 『한국조직학회보』, 4(1): 200, pp.63~90
- 유금록, 「공공부문의 효율성과 영향요인 분석: 도시개발공사를 중심으로」, 『한국행정학보』, 42(3): 2008, pp.79~109

- 윤수재·이혜승, 「지방공기업 경영성과 영향요인 분석: 지방공사·공단 경영평가담당자 인식 중심으로」, 『한국정책과학회보』, 13(2): 2009, pp.21~50
- 이승필, 「정부투자기관 경영실적평가제도의 타당성 분석; 규모와 특성에 따른 경영실적 평가 결과의 차이에 대하여」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2004
- 이택준·황규면, 「한국 공기업(구정부투자기관)의 자본구조 및 성과 결정요소에 대한 실증연구」, 『한국공공관리학보』, 22(3): 2008, pp.165~189
- 장석오, 「재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향」, 『지방행정연구』, 21(3): 2007, pp.105~128
- 정재진, 「기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가 지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로」, 『지방행정연구』, 24(2): 2010, pp.33~61
- 최홍석·김재훈·정재진, 「공공기관 경영성과 영향요인 분석; 조직의 구조적 특성과 성과 관리 전략변수를 중심으로」, 한국정책학회 하계학술대회 발표논문, 2008, pp.125~148
- 하윤희, 「경영평가결과 영향요인에 관한 실증분석-정부투자기관 및 정부산하기관을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 행정학 석사학위논문, 2008
- 한국조세연구원, 『공공기관 경영평가 변천과정 연구』, 2011
- 한인섭, 「성과지표와 고객만족도의 연계성에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 43(2): 2009, pp.177~200
- 황연태, 「공공기관의 재무적 성과와 비재무적 성과에 대한 책임성의 영향」, 고려대학교 대학원 석사학위논문, 2010
- Goldeng, Eskil & Grunfeld, Leo A. & Benito, gabriel, R. G., “The performance differential between private and state owned enterprises: The roles of ownership, management and market structure,” *Journal of Management Studies*, 45(7): 2008, pp.1244~1273

공기업 민영화 생산성과 수익성 측면에서의 효과분석

박정수 · 홍유화

(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

공기업 민영화 생산성과 수익성 측면에서의 효과분석

박정수·홍유화(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

I. 서론

정부의 역할이 다시 주목받고 있다. “월가를 점령하라(Occupy the Wall Street)”라는 구호에서 알 수 있는 바와 같이 자본주의의 맹아인 금융산업의 탐욕으로 인한 경제위기, 그리고 나아가 경기불황이 계속되자 미국을 비롯한 많은 나라에서 시장의 역할과 정부의 역할의 균형점에 대해 다시 생각하는 분위기가 확산되고 있다. 우리나라도 예외가 아니다. 실제 지표로 나타나는 양극화의 수준보다도 전반적인 분위기가 정부의 더 많은 역할을 요구하는 쪽으로 논의가 진행되고 있다.¹⁾

정부와 민간기업의 중간 영역에서 기업활동을 하는 공기업에 대한 시각도 마찬가지다. 공기업의 개혁을 원하면서도 가장 효과적인 개혁으로 알려진 민영화에 대해서는 그리 호의적이지 않은 것으로 생각된다. 공공기관 선진화계획에 의해 지분을 매각하기로 되어 있는 인천국제공항공사만해도 그렇다. 경영을 아주 잘 하고 있다고 세계적인 평판이 높은 인천공항을 왜 굳이 팔겠다는 것인지에 대한 질문에 대답이 시원치 않다. 이러한 맥락에서 본 논문의 연구문제가 명료하게 설정되었다.

공기업을 상장하고 부분적으로라도 시장에 매각해서 이해관계자를 정부와 공기업이라는 양자관계에서 다자관계로 확대하는 경우 생산성과 수익성에 어떠한 영향이 나타나는지에 대한 질문에 대한 탐구이다. 물론 이에 대한 연구는 국내외에서 많은 학자들에 의해 지금까지 수도 없이 이루어져 온 것이 사실이다. 본 연구의 차별성은 자료의 범위에서

1) 최근 OECD에서 출간한 *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*이라는 보고서에 따르면 지난 30년 동안 대부분 OECD 국가들의 부자와 가난한 사람간의 갭은 넓어지고 있지만 우리나라는 OECD 평균과 유사한 1:10을 유지하고 있다. 가장 부유한 10%의 평균소득과 가장 가난한 10%의 소득의 비율을 말한다.

찾아볼 수 있다. 시간적 범위를 1989년부터 2009년까지로 확대하고 대상도 총 4,911개 기업에 달하는 기업별 패널자료를 포괄하고 있다.

제Ⅱ절에서는 이론적 논의와 선행연구를 정리하였다. 신공공관리론과 소유권이론, 대리인이론, 거래비용과 거버넌스이론을 통해 공기업의 원천적인 한계를 지적하고 실증분석이 필요한 영역이라는 점을 강조하여 선행연구를 정리한다. 이어서 제Ⅲ절에서는 생산성과 수익성에 대한 실증분석을 정리하고 마지막으로 제Ⅳ절에서는 결론을 맺는다.

정부가 바뀔 때마다 단골로 등장하는 공기업 민영화, 그렇지만 실제 임기 말에 가까워 올수록 성과는 지지부진해지는 민영화정책이지만 이 시점에서 다시 한번 자료(data)에 근거한 실증분석을 통해 지속적인 민영화의 필요성을 강조하고자 하는 것이 이 논문의 연구목적이라 할 수 있다. 물론 필자도 이미 지난 40년간의 우리나라 민영화 역사를 통해 가장 민영화가 용이하고 성과가 큰 산업부문은 민영화가 상당히 진전되어 이제는 매우 실적이 어려운 기업들이 남아 있다는 지적에 대해 큰 이견은 없다. 그럼에도 불구하고 전력산업을 비롯한 에너지사업과 수송을 담당하는 네트워크산업 등에서의 잠재 민영화 기업군이 상당히 존재하며 이를 성공적으로 완료하게 되면 국민경제적 편익이 클 수 있다는 점을 본 연구를 통해 보이고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구

신공공관리의 개념은 국가나 지역, 그리고 시대에 따라 다양하게 전개되고 있지만 그 래도 원형(proto-type)을 시장지향성, 자율과 책임, 성과중시, 고객지향이라는 네 가지 요소로 정리할 수 있다(박정수·유효정, 2010). 자원배분에 있어서 어떤 다른 제도보다도 시장이 가장 우월하다는 주장으로 이에 따라 정부의 규모와 역할을 가능한 한 시장을 활용하는 방식으로 개편하고 소프트웨어인 운용방식과 구조 등에서 있어서도 시장의 인센티브에 따른 조직원리를 적용하고자 한다. 결국 신공공관리론은 경제자유화 및 규제완화, 민영화 등의 정책으로 정부의 과부하를 극복하고 민간경영에서 개발된 기법을 활용하여 정부의 비효율과 책임성의 한계를 해결하고자 한다.

로널드 코즈에서 연원하는 재산권이론은 재산권구조에 따라 발생하는 개인적 유인에 기초하여 움직일 때 가장 효율적으로 그 재산을 활용한다는 것이다. 공적 소유권하에서는

기업의 경영진이 이윤에 대한 청구권 또는 그에 따른 인센티브를 가지기 어렵다. 동시에 기업경영의 성과에 대한 책임 역시 한계가 있다. 공기업은 망할 가능성이 없으며 다른 개인이나 기업에 의해 인수당할 위험도 없다. 따라서 공기업은 비효율적으로 운영될 가능성이 높다. 물론 공공부문의 유인기제를 설명하려는 PSM(public service motivation)이라는 개념도 있고 민간기업이라고 해서 감시기구가 반드시 효과적으로 작동하리라는 보장은 없다(한에스더, 2010). 따라서 소유구조만으로 사적 소유권이 공적 소유권보다 우월하다고 말하기는 어려우며 이는 실증의 영역으로 남는다.

대리인이론은 주인과 대리인이 각각 자신의 이익을 극대화하려는 사익 추구자로 간주되기 때문에 양자 사이에 이해관계가 상충된다. 주인은 어떻게 하면 자신의 이익을 추구하려는 대리인으로 하여금 최대한 자신의 이익을 위해 업무를 수행하도록 인센티브의 조화문제를 설명하려는 이론으로 주로 게임이론방법론을 활용하여 설명한다. 공기업은 민간기업에 비해 대리인비용이 큰 것으로 보이며 그 논거로 주인-대리인 관계의 복잡성, 성과측정의 어려움, 그로 인한 조직의 내부성 등을 이유로 들고 있다. 소유권이론과 대리인이론을 통해 파악할 수 있는 공적 소유의 태생적인 문제점은 본질적 통제의 어려움과 유인체계의 정비 및 성과중심의 관리 한계를 들 수 있다.

마지막으로 거래비용이론과 거버넌스이론에 따르면 시장실패에 따라 정부가 개입하는 방법은 거래비용에 따라 다양하며 거래비용 극소화를 위해서는 사업의 유형에 따라 적절한 정부 개입방식을 선택해야 한다. 민간부문 자율적인 사업수행에 너무 높은 거래비용이 소요될 때 정부의 규제 또는 공기업 운영이 정당화되지만 정부는 시장기능의 발전에 따라 공기업을 민영화하는 조치를 지속적으로 검토해야 한다(옥동석, 2001).

결론적으로 이론적으로, 모든 상황에서 민영화가 더 나은 대안인지, 아니면 공기업으로 운영하면서 관리개혁을 추진하는 것이 더 나은 대안인지에 대해서 설명하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 지금까지 대부분의 연구에 의하면 명확한 소유권의 설정으로 주인 있는 기업으로 전환하면 성과가 개선되는 경향이 있으며, 정부는 거래비용 최소화전략을 추구해야 한다. 따라서 민영화는 해당 산업의 발전단계 및 경쟁 특성, 그리고 이해관계자의 특성 및 거래비용 등을 고려하여 추진되어야 하며 기존의 실증연구를 종합하면 아래의 <표 1>과 같이 요약해 볼 수 있다.

〈표 1〉 선행연구 정리

저자	연도	표본 및 분석방법	연구결과
Majumdar	1996	1973/4~1988/9의 ASI자료를 통해 인도의 기업의 소유권에 따른 성과를 DEA기법을 통해 분석	민간기업, 혼합기업, 공기업의 순서로 성과가 우수한 것으로 나타남
Caves & Christensen	1980	캐나다 철도회사의 생산성에 대한 사례분석	공기업의 효율성이 민간기업에 비해 열등하지 않음
Boardman & Vining	1989a	1983년의 미국을 제외한 세계 상위 500개 기업을 사적 소유권, 혼합 소유권, 공적 소유권으로 분리하여 경제적 성과를 분석. 4개의 수익률 지표와 2개의 X-효율성 지표를 사용.	공기업과 혼합소유권 기업의 수익성이 사적 소유권 기업보다 유의미하게 낮았음. 혼합소유권 기업과 공기업의 성과는 유의미한 차이를 보이지 않았음.
	1989b	공기업과 민간기업의 효율성에 관한 54개의 연구 메타분석	2/3의 연구에서 민간기업의 효율성이 높게 나타났으나, 공기업의 효율성이 반드시 민간기업에 비해 낮지 않음.
	1992	1986년의 캐나다 상위 500개 기업을 대상으로 공기업의 성과를 결정하는 요인을 분석. 금융기업은 제외, 12개의 공기업과 93개의 혼합소유권 기업을 포함.	기업규모, 시장점유율 및 기타 변수를 통제한 결과 사적 소유권 기업이 혼합소유권 기업이나 공기업보다 수익성과 효율성이 유의미하게 높았음. 또한 혼합소유권 역시 공기업보다 높은 성과를 보였음.
Meggison et al.	1994	18개국 32개 산업, 61개 민영화기업을 대상으로 민영화 전후의 성과의 평균값과 중간값의 크기 변화 분석	민영화 이후 기업의 실매출액과 자본투자가 증가, 수익성 및 효율성 개선, 고용 증가 등이 나타남
Eckel et al.	1997	영국항공(British Airways)의 민영화로 인한 경쟁사의 추가 변동과 항공운임 변동을 분석	민영화로 경쟁사의 주가가 하락하였고 항공운임이 낮아짐
Boubakri & Cosset	1998	21개 개발도상국에서 1980~1992년 사이에 민영화된 32개 산업, 79개 기업의 민영화 성과분석	민영화가 수익성, 효율성, 자본투자, 산출물, 고용, 배당금 증가시키며 레버리지 비율은 낮춤

〈표 1〉의 계속

저자	연도	표본 및 분석방법	연구결과
La Porta & Lopez-de-Salinas	1999	1981~1991년 사이에 민영화된 218개 멕시코 공기업의 민영화 전후 성과 비교	민간기업에 비해 민영화기업의 수익성이 향상된 반면 사회후생은 악화되지 않음
D'souza & Megginson	1999	산업화된 28개국의 85개의 민영화 기업(주식공개)을 대상으로 민영화 성과분석	민영화 이후 수익성 및 산출물, 효율성, 배당금은 증가하였고 레버리지 비율은 감소함
La Porta, Lopez-de-Silanes, and Shleifer	2000	92개국 자료를 이용하여 국가소유의 금융산업이 금융시장의 발전과 경제성장 및 생산성 성장에 영향을 미쳤는지 분석	국가가 금융산업에 대한 소유권을 많이 가지고 있을수록 낮은 생산성으로 인하여 금융시장의 발전이 늦춰지고 경제성장이 제약됨.
Tian	2000	1998년 중국에서 거래된 825개 기업의 국가소유지분과 기업성과 간의 관계를 비교	민간기업의 성과가 혼합소유권기업의 성과보다 유의미하게 높았으며, 기업가치가 공기업의 경우에 하락
Dewenter & Malatesta	2001	포춘지 500대 기업 중 63개 민영화 기업을 대상으로 민영화 성과분석(T-test), 수익성, 노동집약성, 부채수준을 민간기업과 비교	민영화 이후 공기업의 수익성은 증가하고 레버리지 비율과 노동집약도는 감소함
주경택, 윤성식	2006	소유권이 이전된 공기업을 대상으로 민영화 전후 재무성과의 변화값을 사례별로 분석	민영화 이후 대부분의 분석대상기업에서 재무성과가 오히려 악화됨
김현숙	2007	7개 민영화된 공기업의 성과를 wilcoxon 검정 및 DID 모형분석	Megginson et al.(1994)의 연구결과와 유사하게 이윤, 성장성, 생산성이 증가함
민희철	2009	민영화된 공기업(5)과 민영화 제외 공기업(19)의 성과를 DID 모형분석	민영화로 인해 수익성이 유의미하게 개선됨
박정수, 홍유화	2010	51개 공적 소유기업의 성과를 pooled OLS 분석	상장여부 및 공적 소유수준이 경영성과에 긍정, 부정적 영향

자료 : 박정수 외(2011) 수정

Ⅲ. 기업 생산성 및 수익성에 미치는 영향 분석

공적 소유권이 기업의 생산성에 미치는 영향과 더불어 공적 소유권의 영향 아래 있던 기업이 민영화되었을 때 나타나는 생산성의 변화를 검증하여 보자. 본 논문에서 민영화는 협의적으로 정부의 지분이 완전히 매각되어 공적 소유권이 존재하지 않고 주인 있는 기업이 되는 것을 의미한다. 하지만 광의적인 해석으로 정부 정책에 따라 공적 소유권의 정도가 감소하는 것 또한 부분 민영화라 할 수 있다. 본절에서는 이러한 공적 소유권이 감소하는 민영화와 생산성 및 수익성과의 상관관계를 살펴보고자 한다.

가. 분석 대상

분석대상은 1989년부터 2009년까지 총 21년간 4,911개²⁾ 기업에 대한 기업별 패널자료이다. 이 기업별 패널자료는 기업의 성격에 따라 3개의 집단으로 구분할 수 있다. 첫 번째 집단은 공기업 중 정부 및 정부관련기관이 지분을 소유하고 있는 주식회사 형태의 기관이다. 이러한 조건에 해당하는 기관을 본 연구에서는 「정부출자기관집단」으로 정의한다. 분석기간 중 이러한 조건에 해당하는 모든 기관을 분석하기에는 어려움이 있어 2010년 지정된 286개 공공기관 중 정부 및 정부관련기관의 출자가 있는 기관을 찾아 1989년부터 역추적하여 분석대상을 한정하였다. 또한 추적 과정에서 폐지·통합 과정이 복잡하여 연도별 소유구조 및 재무정보를 수집하기에 어려움이 있는 기관은 자료의 한계로 인해 대상에서 제외되었다. 이러한 과정으로 총 55개의 기관이 정부출자기관집단으로서 분석대상에 포함되었다. 이에 포함된 공기업과 준정부기관은 대부분 「정부투자관리기본법」에 따른 **舊정부투자관리기관**에 해당되며 기타공공기관의 경우 공기업의 자회사가 다수 포함되어 있다.

두 번째 집단은 과거 정부 및 정부관련기관의 지분이 존재했던, 즉 공적 소유권의 영향력 아래 있다가 완전 민영화된 기업을 대상으로 하며 이러한 조건에 해당하는 기관을 「민영화기업집단」이라 정의한다. 민영화기업집단 대상에 대한 추적은 분석기간 중 정부 정책에 의해 정부 및 정부관련기관의 지분 매각이 계획된 기관 중 현재 추적이 가능한 기업을 대상으로 하였다. 1993년에 발표된 「공기업 민영화 및 기능조정방안」에 나타난 당시 민영화 및 매각 대상이었던 공기업과 공기업 자회사 60여개와 1998년 국민정부에

2) 2009년 기준

의해 발표된 「민영화 및 경영혁신계획」의 민영화 대상 11개의 공기업과 40여개의 자회사를 추적하였다. 계획과 달리 민영화가 완료되지 않은 기관은 현재 정부출자기관집단에 해당하며 현재 기업의 추적이 어려운 기관을 제외하고 분석기간 중 소유구조와 재무제표를 수집할 수 있는 기업을 대상으로 선정하였다. 선정된 대상기업은 총 20개이다. 이 중 이전에 정부 직접투자·출자기관이었던 기업이 6개, 자회사의 형태였던 기업이 11개이다.³⁾

세 번째 집단은 공적소유와는 무관한, 즉 공공기관의 경험이 없는 「민간기업집단」이다. 민간기업 4,836개는 상장기업뿐 아니라 외부감사를 받는 현재 존재하는 기업에서 표본기간 중 설립시기 이후 계속 영업을 가정하여 매출액의 결측치가 없는 기업을 대상으로 하였으며 한국신용평가의 KISVALUE를 통해 자료를 수집하였다. 분석대상 중 금융업에 속하는 기업은 모두 제외하였다. 금융업에 속하는 기업은 제조·서비스업과는 상이한 산업적 특성이 나타날 수 있고 재무지표 분석도 차이가 있기 때문이다.

나. 모형 및 변수

1) 생산성 모형

기업의 총산출은 기본적으로 자본과 노동으로 인해 결정된다. 노동 및 자본은 산출에 대한 생산요소로서 노동과 자본의 투입이 증가하면 총생산이 증가한다. 자본과 노동이 생산의 주재료라 한다면 그 외에 많은 요소가 주재료와 혼합되어 총생산에 영향을 미친다. 이러한 요소를 총요소생산성이라 하며 기술의 진보를 대표적인 예로 들 수 있다.⁴⁾ 본 연구의 목적인 공적 소유권과 민영화의 생산에 대한 영향 또한 총요소생산성으로 이해할 수 있다. 공적 소유권의 정도와 민영화 여부는 기업에 미치는 외부적인 요인, 예를 들어 정부정책의 반영 또는 시장에서의 경쟁력과 권한 등에 차이를 가지고 올 수 있으며, 내부적인 경영 및 지배구조에도 영향을 미치게 된다. 자본과 노동과 같은 생산요소 이외에 총요소생산성으로서 공적 소유권의 정도와 민영화의 여부가 기업의 생산에 어떠한 영향을 미치는지 확인하기 위해 실증분석을 시행하였다.

3) 「민영화기업집단」에 대한 정보는 부록으로 수록하였음.

4) 기업의 생산함수를 콥-더글라스(Cobb-Douglas) 생산함수로 가정했을 때 $mY = AKL^z$ 에서 Y는 총생산, A는 총요소생산성, K는 자본, L은 노동을 나타냄. α 와 β 는 각각 생산에서 차지하는 자본과 노동의 비중을 나타내며 클수록 그 생산요소의 집중이 높다는 것을 의미함.

기업의 총생산은 기업이 창출한 부가가치로 살펴볼 수 있다. 부가가치는 주주에게 돌아가는 순이익에 국한하지 않고 광범위한 이해관계자(stakeholders)에서 귀속하는 이익을 측정하는 것이다. 본 연구에서는 비용접근법을 사용하여 법인세 차감전 당기순이익(손실), 인건비, 조세와공과, 감가상각비의 합으로 부가가치를 구성하고⁵⁾ 이를 각 해의 GDP 디플레이터로 나누어 실질 부가가치를 도출하였다. 더불어 기업의 기본적인 생산요소인 노동요인과 자본요인을 고려한 생산성 지표를 추가하였다. 종업원 한 사람이 창출한 부가가치를 산출한 지표로서 노동생산성을, 유형자산 한 단위가 창출한 부가가치를 자본생산성으로 나타내었다. 노동생산성과 자본생산성이 높다는 것은 기업이 보유노동력, 보유 고정자본을 효율적으로 이용하여 보다 많은 부가가치를 창출했음을 의미한다.

부가가치와 노동생산성, 자본생산성으로 대변되는 총생산에 영향을 미치는 요소를 고려하여 다음과 같은 모형으로 실증분석을 실시하였다.

$$y_{it,r} = \beta_0 + \beta_1 l_{it,r} + \beta_2 k_{it,r} + \beta_3 X_{it,r} + \epsilon_{it,r} + i_{it,r}$$

기업 i 의 t 기의 생산 $y_{it,r}$ 은 i 기업에 t 기에 투입되는 기본 생산요소 노동 l_{it} 과 자본 k_{it} 에 의해 결정된다. 노동을 나타내는 l_{it} 은 기업의 총인건비로서 손익계산서의 판관비 중의 인건비와 제조원가 명세서의 노무비를 합한 값으로 나타내었으며 자본 k_{it} 은 재무상 대표의 유형고정자산 값을 대입하였다. 각 노동과 자본에 대한 변수 또한 GDP 디플레이터로 나누어 실질화하였다. t 기에 나타나는 거시경제적인 영향과 같은 외부적인 영향을 통제하기 위해 연도더미 ϵ_{it} 를 추가하였다. X_{it} 는 총요소생산성이 될 수 있는 노동과 자본 이외의 변수들의 행렬로서 본 연구의 주요 변수인 공적 소유권 정도 및 민영화 여부에 대한 변수가 포함된다. 공적 소유권 정도와 민영화 여부에 대한 변수는 다음과 같다.

5) 제조업의 경우 제조원가명세서에 나타나 있는 부가가치 항목도 고려하여 총부가가치에 합산함.

〈표 2〉 공적 소유권 정도 및 민영화 여부에 대한 변수

변수 이름	변수 구성
공적 지분율	정부 및 공공기관이 소유하고 있는 지분의 양으로 %로 나타남.
정부통제 더미	정부 및 공공기관이 소유하고 있는 지분이 50%가 넘으면 1, 그렇지 않으면 0을 부여하여 만든 더미변수
민영화 더미	정부 및 공공기관의 지분이 0이 되거나 정부의 지배력이 상실된 시기를 기준으로 그 이후를 1, 이전을 0으로 하여 더미변수 생성함
정부통제 더미×총자본	정부통제의 영향력과 기업의 규모의 관계를 알아보기 위해 정부통제 더미변수에 총자본을 곱하여 변수 생성함.
민영화 더미×총자본	민영화의 영향력과 기업의 규모의 관계를 알아보기 위해 민영화더미 변수에 총자본을 곱하여 변수 생성함.

공적 소유권과 관련하여 세 가지 변수를 생성하였다. 첫 번째, 공적 소유권의 정도를 절대적인 수치로 나타낸 공적 지분율로서 정부 및 정부관련기관이 소유한 지분의 합으로 나타내었다. 두 번째로, 공적 소유권이 50% 이상 기관을 정부의 통제를 받는 기업으로 가정하여 공적 소유권이 50% 이상인 경우 1을, 그렇지 않은 경우 0의 값을 갖도록 하여 정부통제 여부를 나타내는 더미변수를 생성하였다. 정부통제 더미 기준을 지분율 50%로 설정한 이유는 우리나라와 주요국의 사례에서 지배력을 확보하는 기본적인 기준이 되기 때문이다.⁶⁾

세 번째로 공적 소유권 더미와 총자본을 곱한 값을 생성하였다. 이는 정부출자기관집단의 공적 소유권 더미가 시간이 달라져도 변동이 없는 경우가 많기 때문에 패널분석에 제한이 있는 것을 고려하며 또한 기업의 규모를 대변하는 총자본으로 고려함으로써 기업의 규모에 따른 공적 소유권의 영향을 추가적으로 분석할 수 있는 장점이 있다.

민영화 여부에 관한 변수는 정부 및 정부 관련기관이 소유한 지분이 완전히 매각된 시기, 즉 공적 소유권의 매각이 완료된 시기 혹은 부분 매각되었지만 더 이상 정부의 영향력이 존재하지 않아 통상적으로 민영화되었다고 판단되는 시기를 기준으로 그 시기부터 1의 값을 부여하고 그 이전을 0의 값을 부여하였다. 정부통제 여부 더미와 마찬가지로 기업의 규모에 따른 공적 소유권의 영향을 분석하기 위해 민영화 여부 더미변수에 총자본을 곱한 변수를 생성하였다.

6) 공공기관운영에관한법률에 따르면 사실상의 지배력 판단기준은 정부가 50%의 지분을 가지고 있거나 30% 이상의 지분을 가지고 임원임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 영향력을 미치는지 여부로 판단

공적소유권 및 민영화에 관한 변수 이외에도 기업의 특성을 통제하기 위한 변수가 X_{it} 에 포함되어 있다. 각 기업의 시장점유율, 부채비율, 기업의 연혁, 상장 여부이다. 각 기업의 시장점유율은 기업이 속한 산업 내에서의 경쟁력을 나타내는 것으로 산업 총매출에서 기업이 차지하는 비율로 구하였다. 산업 총매출에서 기업의 매출이 차지하는 비율이 높을수록 경쟁력이 있는 상태라고 할 수 있을 것이다. 기업의 산업분류는 한국표준산업분류 중분류에 따라 나누었으며 공공기관의 경우 민간기업과는 달리 기업의 활동이 복합적인 경우가 많고 활동의 성격 및 조건이 민간과는 다른 경우가 있지만 분석을 위하여 공공기관의 활동에 가장 유사하거나 가장 큰 비중을 차지하는 주요사업이 속하는 산업분류를 사용하였다. 부채비율은 총부채와 총자산의 비율로 계산한 변수로서 기업의 금융 건전성 및 제약을 고려하기 위하여 포함하였다. 총자산 대비 총부채의 비율이 높을수록, 즉 부채 비율이 높을수록 기업의 금융에 제약이 생겨 기업 생산성에 부정적인 영향을 줄 수 있다.

2) 수익성 모형

생산성이 투입량 대비 투입량을 통한 생산요소의 효과적인 이용 정도에 초점을 맞춘 지표라고 한다면 수익성은 기업이 투자한 금액에 대한 이익의 비율로서 이윤의 극대화에 초점을 맞춘 지표이다. 따라서 생산성과 수익성은 서로 다른 성과를 측정하는 지표라고 할 수 있다. 생산성 모형의 경우 생산함수를 통하여 모형을 도출하였지만 수익성의 경우 수익성에 영향을 미칠 가능성이 있는 다양한 변수를 고려하여 모형을 구성하였다.

수익성을 대변하는 변수로는 자본 대비 수익률(Return of Equity: ROE)와 자산 대비 수익률(Return of Asset: ROA)을 사용하였다. 자본 대비 수익률은 자본 대비 당기순이익의 비율로 구한다. 자산 대비 수익률은 당기순이익의 총자산 대비 비율로서 기업의 계획과 실적 간 차이 분석을 통한 경영활동평가나 경영전략 수립 등에 많이 사용된다.

기업의 수익성도 기관의 연혁, 공공기관 여부, 기업의 규모, 인건비, 시장점유율, 부채비율 등 다양한 요소에 의해 결정될 수 있다. 기업의 연혁은 설립연도를 고려하여 변수를 생성하였으며 공공기관 여부는 공공기관일 경우 1을, 공공기관이 아닐 경우 0을 부여하였다. 기업의 규모는 기업이 총자산에 자연로그를 취한 값을 대입하였다. 인건비와 시장점유율, 부채비율은 생산성 모형과 동일한 방법으로 변수를 생성하였다. 또한 연도별로 나타날 가능성이 있는 거시경제적인 영향 및 외부적인 영향을 통제하기 위해 연도더미를 추가하였다.

다. 기술 통계량

모형 분석에 사용되는 주요 변수의 기술 통계량은 다음과 같다. <표 3>은 1989년부터 2009년까지 전체 기간과 2009년으로 나누어 기간별 기술 통계량을 정리한 결과이다. <표 4>는 집단 1 「정부출자기업집단」, 집단 2 「민영화기업집단」, 집단 3 「민간기업집단」으로 나누어 집단별로 주요 변수의 기술 통계량을 정리한 것이다. 집단 3의 관측치가 가장 많다. 집단 3은 관측치가 많은 만큼 다양한 산업과 규모의 기업들이 포함되어 있기 때문에 비교적 같은 성격의 기업으로 구성되어 있는 집단 1과 집단 2와 비교하였을 때 모든 변수에서 편차가 크게 나타난다. 실질자본을 살펴보면 집단 1 「정부출자기업집단」이 가장 크게 나타난다. 이는 집단 1에 SOC 공기업이 포함되어 있기 때문으로 판단된다. 이에 비해 실질인건비는 집단 2 「민영화기업집단」이 집단 1보다 평균적으로 더 많은 인건비를 생산에 사용하고 있었다.

〈표 3〉 기간별 기술 통계량

		관측치	평균	표준편차
실질자본(억원)	전체 ¹⁾	61,263	9.66	98.8
	2009	4,911	8.06	6.51
실질인건비(억원)	전체	62,193	1.25	9.26
	2009	4,911	0.806	6.51
실질부가가치(억원)	전체	62,132	2.91	27.9
	2009	4,910	2.36	23.6
종업원1인당 실질부가가치(원)	전체	57,662	664,765.7	5,245,152
	2009	4,716	820,245.2	9,651,054
유형자산 1단위당 실질부가가치(원)	전체	61,235	74.16	15,723.84
	2009	4,873	803.68	55,725.14
시장점유율(%)	전체	62,130	1.12	5.09
	2009	4,910	0.64	3.56
부채비율(%)	전체	62,136	3.48	72.49
	2009	4,910	61.45	39.99

주 : 1) 1989년-2009년

집단 1의 경우 자본과 노동 중 생산요소로서 자본에 더 많은 비중을 두고, 집단 2의 경우 노동에 더 많은 비중을 두고 산출이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 산출된 생산의 척도로 사용된 실질부가가치는 집단 2 「민영화기업집단」이 높게 나타났다. 민영화이후 효율적인 경영 및 수익성을 현실화하게 된 효과라고 추정할 수 있다. 이를 모형에 따라 추정해 보고자 실증분석을 실시하였다.

〈표 4〉 집단별 기술 통계량

		관측치	평균	표준편차
실질자본(억원)	집단 1	737	250	711
	집단 2	340	191	401
	집단 3	60,186	0.569	4.41
실질인건비(억원)	집단 1	749	12.2	51.8
	집단 2	374	21.5	57.0
	집단 3	61,070	0.0994	0.553
실질부가가치(억원)	집단 1	730	36.8	135
	집단 2	359	69.0	165
	집단 3	61,043	0.211	1.94
종업원1인당 실질부가가치(원)	집단 1	712	972,462	1,295,539
	집단 2	351	3,138,135	320,000,000
	집단 3	56,599	645,556.3	4,653,359
유형자산 1단위당 실질부가가치(원)	집단 1	729	4,601	32.28
	집단 2	332	1.87	4.83
	집단 3	60,174	75.4	15861.86
시장점유율(%)	집단 1	725	12.66	20.03
	집단 2	348	13.51	25.27
	집단 3	61,057	0.921	3.934
부채비율(%)	집단 1	737	52.51	29.92
	집단 2	359	55.0	29.23
	집단 3	61,040	63.66	73.02

〈표 5〉는 1989년부터 2009년까지와 2009년의 수익성 모형에 사용되는 주요 변수에 대한 기술 통계량을 정리한 것이다. 〈표 6〉은 집단별로 주요 변수에 대한 기술 통계량을 정리하였다.

〈표 5〉 기간별 기술통계량

		관측치	평균	표준편차
자본 대비 수익률 (%)	전체 ¹⁾	58,413	11.69	20.40
	2009	4,552	9.35	20.8
자산 대비 수익률 (%)	전체	61,459	3.74	9.54
	2009	4,820	3.09	10.14
기관의 연혁(년)	전체	61,359	15.37	13.92
	2009	4,820	16.82	13.97
기업의 규모(원)	전체	61,459	23.80	1.73
	2009	4,820	24.40	1.37

주 : 1) 1989~2009년

〈표 6〉 집단별 기술 통계량

		관측치	평균	표준편차
자본 대비 수익률 (%)	집단 1	659	8.02	14.33
	집단 2	335	7.08	19.69
	집단 3	57,419	11.76	20.45
자산 대비 수익률 (%)	집단 1	675	3.23	7.97
	집단 2	357	4.02	9.08
	집단 3	60,427	3.75	9.55

라. 추정 결과

1) 공적 지분율에 대한 실증분석

가) 생산성 분석

총생산을 나타내는 종속변수로 실질부가가치, 1인당 실질부가가치(노동생산성), 유형 자산 1단위당 실질부가가치를 각각 사용하여 회귀분석을 하였다. 본 연구에서 살펴보고자 하는 주요 변수인 공적 지분율의 경우 공적 지분율이 총생산에 미치는 영향이 지분율의 크기와 관계가 있는지 알아보기 위하여 정부 지분율을 제공한 값을 함께 고려하였다. 기타 기업과 시장의 특성을 통제하는 시장점유율, 부채비율 및 연도 더미를 추가하였다. 실증분석의 결과는 다음의 <표 7> 이하와 같다.

자본과 노동은 그 투입이 클수록 기업의 생산성이 유의하게 높아지는 것을 확인할 수 있다. 생산의 요소가 되는 자본과 노동의 양이 커질수록 생산이 커지는 것은 당연하다. 실질부가가치의 생산에 미치는 자본과 노동의 영향을 비교해 보면 인건비 1단위의 증가가 자본 1단위의 증가보다 더 많은 부가가치를 생성하였다. 기업의 산업 내에서의 경쟁력과 영향력을 통제하기 위해 추가한 산업 점유율은 산업 내 매출액의 비중이 클수록 생산성이 유의하게 증가하는 것으로 나타났다. 기업의 금융제약, 즉 자본조달의 능력을 고려하기 위해 추가한 부채비율의 경우 부채비율이 높을수록 기업의 생산성이 유의하게 감소하는 것으로 나타났다. 산업점유율과 부채비율 변수 모두 생산성을 나타내는 종속변수의 변화와 통제변수의 변화와 관계없이 지속적으로 유의하게 생산성에 같은 영향력을 보였다. 이는 이러한 변수들이 기업의 생산성에 주요한 영향을 미치는 총요소생산성이 된다는 가능성을 보여준다.

<표 7>에서 (1)열과 (2)열은 실질부가가치에 대한 공적 지분율의 영향을 정리한 것이다. (2)열은 공적 지분율의 크기와 의 상관성을 알아보기 위해 정부 지분율의 제공을 추가한 결과이다. 결과를 살펴보면 공적 지분율이 높을수록 유의하게 실질부가가치가 감소하는 것으로 나타났다. 공적 지분율 증가에 따른 부가가치 감소효과는 공적 지분율의 크기가 클수록 더 작게 나타나는 것으로 나타났다. 지분율은 정부의 통제력을 의미하는데 정부의 통제력이 낮은 수준에 있을 때 통제력이 추가되었을 경우 이미 높은 수준에 있을 때보다 생산성에 미치는 영향이 크다고 할 수 있다.

공적 지분율이 증가할수록 실질부가가치가 감소하는 것은 공적 소유권이 사적 소유권

보다 비효율적이라는 이론 및 선행 실증분석과 일치한다. 하지만 공적 소유권의 영향력 아래 있는 기업의 민간기업과 다른 조건을 고려하지 않은 상태에서, 단순한 결과 해석에는 주의가 필요하다. 공적소유권 아래 있는 기업의 경우 정부의 정책에 따라 시장에서 더 좋은 조건 혹은 나쁜 조건에 놓일 수 있다. 예를 들어 정책적으로 특정 산업의 경우 공적소유권 아래의 기업이 독점적으로 사업을 수행하여 시장의 모든 매출을 차지할 수 있지만, 한편으론 그 사업 자체가 수익성이 낮아 투입 대비 생산성이 떨어질 수 있다. 또한 정책적으로 공적 소유권 아래 있는 기업에 가격규제가 있을 수도 있지만 이를 보상하는 보조금이나 조세혜택이 있을 수 있다. 본 실증분석 결과에서는 공적 소유권이 기업의 생산성에 총체적으로는 부정적인 영향력을 나타내고 있지만 공적 소유권에서 파생되는 여러 영향력을 나누어 고려해 보는 추가연구가 필요할 것이다.

〈표 4〉의 (3)열과 (4)열은 1인당 부가가치에 대한 공적 지분율의 영향의 결과를 나타내고 있다. 1인당 부가가치는 노동생산성을 나타낸 것으로 각 기업의 실질부가가치를 종업원 수로 나눈 실질변수이다. 실증분석 결과 공적 지분율이 높을수록 노동생산성이 큰 것으로 나타났다. 공적 지분율에 대한 실질부가가치가 부(-)의 효과를 보였는데 실질부가가치를 종업원 수로 나눈 값에 대해 양(+)의 효과를 보였다는 것은 공적 지분율이 높은 기업일수록 종업원의 수가 적다는 것을 의미한다. 즉 공적소유권 기관의 경우 노동 투입 대비 효율성이 좋다고 해석할 수 있다. 이 결과는 한국은행에서 제공되는 종업원 1인당 부가가치의 값과 공기업의 1인당 부가가치 값을 비교해 보았을 때 2009년 기준으로 우리나라 전체 기업의 평균 노동생산성이 5,400만원인 것에 비해 24개 공기업의 평균 노동생산성 2억 4천만원으로 높게 나타난 결과와 방향을 같이한다.⁷⁾ 하지만 이러한 결과는 기업의 규모를 고려하지 않는 결과로서 우리나라 평균 산업체에 비해 공기업의 규모 및 자본 집중도가 큰 경향을 고려하여야 할 것이다. 또한 노동생산성을 결정하는 기타 요인들을 고려한 연구를 통해 노동생산성에 대한 공적 소유권의 영향력을 자세히 분석할 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 7〉의 (5)열과 (6)열은 실질부가가치를 유형자산으로 나눈 값을 종속변수로 한 경우의 결과이다. 유형자산 1단위당 부가가치에 대한 분석은 공적 지분율이 부(-)의 영향을 나타내는 것으로 나타났지만 유의성이 없고 모형의 설명력 자체가 낮았다.

7) 김지영, 『공기업의 노동생산성 비교분석』, 한국조세연구원, 2011

〈표 7〉 공적 지분율의 영향 분석 : Pooling 추정결과

구 분	실질부가가치		1인당 실질부가가치		유형자산 1단위당 실질부가가치	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
자본	0.091***	0.094***	4.90e-06***	4.74e-06***	-4.10e-10**	-4.04e-10**
	(0.00087)	(0.00088)	(4.58e-07)	(4.59e-07)	(1.26e-10)	(1.27e-10)
인건비	1.77***	1.77***	0.0000158**	0.0000125*	3.89e-09**	4.00e-09**
	(0.0095)	(0.0095)	(4.96e-06)	(4.99e-06)	(1.37e-09)	(1.38e-09)
시장점유율	2.55e+07***	2.56e+07***	7,135.7 ***	7,037.4***	0.254*	0.257*
	(1,233,544)	(1,233,862)	(651.15)	(649.28)	(0.177)	(0.177)
부채 비율	-2,105,158***	-2,105,802***	-5,727.34***	-5726.23***	-0.201***	-0.201***
	(172,634.4)	(172,620.9)	(108.16)	(106.19)	(0.02)	(0.02)
정부지분율	-9,377,450***	-2.48e+07***	1,000.74***	13,83.31***	-0.038	-0.012
	(520,114.7)	(4,751,775)	(273.81)	(2,78.62)	(0.0748044)	(0.68)
정부지분율 ²		158,600.6**		-131.3***		0.0046
		(48493.46)		(25.3)		(0.007)
Constant	7.39e+07**	1.27e+08**	739,506.3***	720,759.3***	14.40934**	14.41555 **
	(3.85e+07)	(3.94e+07)	(20,987.01)	(20,421.03)	(5.512341)	(5.51)
관측수	61,206	61,206	56,122	56,122	61,196	61,196
R-squared	0.779	0.779	0.088	0.088	0.002	0.002

주 : 1. 괄호 안은 표준편차 표시
 2. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

나) 수익성 분석

공적 지분율의 정도와 수익성의 관계를 분석한 결과는 〈표 8〉에 제시되어 있다. 공적 지분율과 수익성은 자본 대비 수익률과 자산 대비 수익률에 대해 모두 유의하게 음(-)의 관계를 보이고 있다. 즉, 공적 지분율이 클수록 기업의 수익성은 감소하게 된다는 것이다. 실질부가가치로 대변되는 생산성과 마찬가지로 수익성 또한 공적 지분율이 높을수록 작아지는 결과가 나타났다.

기업의 소유구조는 기업의 의사결정, 특히 사업전략 및 목표에 많은 영향력을 행사한

다. 일반적인 기업에서 수익성이 최우선시되는 사업 목표이지만 기업의 소유구조에서 공적 소유권이 차지하는 비중이 크다면 해당 기업의 최우선 사업 목적이 수익성이 아닐 수도 있다. 공적 소유권이 존재하는 기업, 즉 공기업의 경우 수익성 이외에도 특수한 목적을 가지고 있기 때문이다. 가장 대표적으로 공기업은 설립 시 공익성의 추구라는 광범위한 목적을 가지고 있고 이를 위해 많은 부분의 수익성 중심의 의사결정이 포기될 것을 예상할 수 있다. 이러한 효과는 집단별 기술 통계량에서 집단1 「정부출자기관집단」은 집단2 「민영화기업집단」, 집단3 「민간기업집단」보다 평균의 수익성 지표가 낮은 것을 통해 간단하게 확인할 수 있다.

〈표 8〉 정부 지분율의 영향분석 : pooling 분석결과

구 분	자본 대비 수익률 (Return of Equity : ROE)		자산 대비 수익률 (Return of Asset : ROA)	
	(1)	(2)	(3)	(4)
기업연혁	-0.196***	-0.197***	-0.086***	-0.086***
	(0.0074)	(0.007)	(0.003)	(0.003)
공공기관 여부	2.779	2.023	0.013	-0.032
	(1.777)	(1.80)	(0.775)	(0.786)
자산규모	-1.191***	-1.192***	-0.339***	-0.339***
	(0.064)	(0.064)	(0.027)	(0.027)
인건비	4.52e-12***	5.38e-12***	1.77e-12***	1.82e-12***
	(1.11e-12)	(1.16e-12)	(4.92e-13)	(5.12e-13)
시장 점유율	0.11***	0.11***	0.056***	0.056***
	(0.018)	(0.018)	(0.008)	(0.008)
부채비율	-0.018***	-0.018***	-0.137***	-0.137***
	(0.003)	(0.002)	(0.007)	(0.001)
정부 지분율	-0.028**	-0.218**	-0.011***	-0.022
	(0.017)	(0.073)	(0.008)	(0.031)
정부지분율 ²		0.002**		0.0001
		(0.0007)		(0.0003)
Constant	41.17***	41.20***	22.13***	22.13***
	(1.562)	(1.56)	(0.676)	(0.676)
Observations	58,381	58,381	61,427	61,427
R-squared	0.060	0.057	0.149	0.150

주 : p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

실증분석 결과처럼 공적 소유권의 정도는 기업의 수익성 추구 활동의 강도에 유의한 영향력을 가지고 있으며 소유권이 작을수록 기업은 수익성 추구에 대해 점점 더 자유로워질 수 있는 것이다. 기타 수익성에 영향을 미치는 통제요인으로 인건비, 시장점유율은 양(+)⁸⁾의 영향력을, 기업연혁, 자산규모, 부채비율은 음(-)의 영향력을 보였다.

2) 정부 통제 여부 생산성 효과

정부의 지분율의 크기가 비례적으로 정부 통제력의 수준을 의미하지는 않기 때문에 정부 통제력이 발생하는 특정한 공적 지분율이 존재할 가능성이 있다. 이를 50%라고 가정하여 공적 지분율이 50% 이상인 경우 1을, 50% 이하인 경우를 0으로 하여 정부 통제 더미변수를 생성하였다.⁸⁾ 이러한 정부 통제력 여부가 기업의 규모에 따라 영향력이 다른지를 살펴보기 위해 정부 통제력 더미변수에 총자산을 곱한 변수를 추가하였다. 실증분석 결과는 <표 9>와 같다. 실질부가가치와 1인당 실질부가가치에 대해 주요 생산요소인 자본과 인건비는 모두 유의하게 양(+)⁹⁾의 관계가 확인되었다. 또한 시장 점유율과 부채 비율은 각각 동일하게 모든 모형에서 유의한 영향력을 나타내며 총요소생산성의 역할을 하는 것을 볼 수 있다.

정부 지분율이 50% 이상이어서 정부의 통제 아래 있는 기업의 경우 실질부가가치가 유의하게 낮게 나타났다. 정부 통제 여부 더미에 총자본을 곱한 변수의 계수로부터 기업의 자본규모가 정부 통제에 미치는 영향을 확인해 보았을 때, 정부 통제 여부가 실질부가가치 감소에 미치는 효과는 자본의 규모가 클수록 더 증가하는 것을 알 수 있다. 자본 규모가 클수록 기업으로서의 효율적인 생산을 추구하기보다 정부의 산업적·정책적 의도에 따라 운영되는 경우가 있다. 특히 자본의 규모가 큰 공공기관에는 SOC 공기업이 많이 포함되는데 이러한 공기업은 수익성과 효율성만을 추구할 수 없는 것이 현실이다. 가격에 대한 규제가 존재하여 실제 시장에서 그들이 생산하는 재화의 적절한 가격을 실현하지 못하고, 가격으로 측정할 수 없는 공공성으로 이러한 공기업의 생산성이 나타나게 된다.⁹⁾

8) ESA 95 기준을 고려하였음.

9) 한국전력공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사 등의 경우 막대한 유형자본 투자가 지속적으로 이루어지고 이러한 자본에 대한 건설·유지·보수를 통해 삶의 필수적인 재화를 제공하고 있지만 이러한 재화들에 대한 시장가격은 형성되지 않고 정책적으로 통제되어 있다. 이러한 이유로 서비스업을 제공하는 공기업보다 필수재를 생산 제공하고 있는 제조 SOC 공기업들의 부가가치가 비교적 낮게 추정되는 경향이 나타난다.

본 연구에서는 기업의 부가가치를 회계적으로 실현된 경제적 이익만을 측정하였기 때문에 이러한 역할을 하고 있는 공기업에 대한 비경제적인 부가가치는 나타나지 못하고 있다.

1인당 실질부가가치의 경우 정부 지분율의 결과와 마찬가지로 정부 통제가 있을 경우 더 증가하는 결과를 보였다. 하지만 자본의 규모와 관련하여서는 유의미한 결과를 보이지 않아 자본의 규모가 노동 생산성에 미치는 영향성에 대해서는 그 방향성을 확인할 수 없었다.

〈표 9〉 정부 통제력 여부의 영향 분석 : pooling 추정결과

구 분	실질부가가치			1인당 실질부가가치		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
자본	0.094***	0.135***	0.1362***	4.83e-06***	5.05e-06***	4.93e-06***
	(0.00087)	(0.001)	(0.001)	(4.59e-07)	(5.65e-07)	(5.65e-07)
인건비	1.77***	1.706***	1.701***	0.000016***	0.000014***	0.000016***
	(0.0094)	(0.009)	(0.009)	(4.94e-06)	(4.95e-06)	(4.97e-06)
시장점유율	2.58e+07***	1.50e+07***	1.64e+07***	6,609.34***	7,257.90***	6,588.11***
	(1,233,319)	(1,164,460)	(1,197,198)	(649.34)	(636.85)	(653.69)
부채비율	-2,115,928***	-2,116,858***	-2,140,799***	-5,715.59***	-5731.4***	-5715.7***
	(172,515.3)	(166,288)	(166,335.6)	(106.16)	(106.12)	(106.16)
정부통제	-1.03e+09***		-2.34e+08***	120,476.2***		122,261.2***
	(4.99e+07)		(4.95e+07)	(26,239.7)		(26,991.92)
정부통제* 자본		-0.000795***	-0.00078***		4.85e-09	-1.76e-09
		(0.00001)	(0.00001)		(6.05e-09)	(6.22e-09)
Constant	6.97e+07*	6.12e+07**	6.46e+07**	721,308.5***	722,980.6***	721,306.1***
	(3.83e+07)	(3.69e+07)	(3.69e+07)	(20,414.55)	(20,573.1)	(20,414.7)
Observations	61,195	61,195	61,195	56,112	56,112	56,112
R-squared	0.780	0.795	0.795	0.087	0.087	0.087

주 : 1. 괄호 안은 표준편차 표시

2. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

3) 민영화 여부 생산성 효과

민영화 여부에 따라 생성한 더미변수와 기업의 자본규모가 민영화 여부에 미치는 영향을 살펴보았다. 민영화 여부 더미변수, 민영화 더미와 자본을 곱한 값으로 나타난 변수를 각각 그리고 두 변수를 모두 고려한 모형을 분석하였다. 결과는 <표 10>과 같다. 이전 모형과 마찬가지로 자본과 노동은 부가가치에 대해 유의하게 양(+)의 영향을 보였다. 시장점유율은 양(+)의 영향, 부채비율의 부(-)의 영향으로 기업의 생산성에 영향을 미치는 것을 확인할 수 있다.

<표 10>의 (1)열과 (4)열은 민영화 여부가 기업의 부가가치에 미치는 영향을 나타내고 있다. 분석 결과 기업이 민영화되면 실질부가가치와 1인당 실질부가가치가 모두 증가하였다. 민영화를 기업의 자본규모와 함께 살펴본 결과 (2)열과 (5)열에서 나타나듯이 민영화가 부가가치를 증가시키는 효과는 기업의 규모가 클수록 더 크게 나타났다. (3)열과 (6)열은 두 변수를 모두 고려한 결과로 부호가 모두 양(+)의 방향으로 동일하게 나타나고 있다. 이는 기업이 민영화되면 민영화 이전보다 생산성이 증가하는 것을 의미하여 그 증가의 영향은 자본의 규모가 큰 기업에서 더 크게 나타난다는 것을 의미한다. 모든 모형에서 민영화는 기업의 실질부가가치, 1인당 부가가치를 증가시키는 것으로 나타났다. 기업의 실질 부가가치가 공적 소유권 및 정부의 통제력이 감소할수록 증가한다는 앞선 실증 분석 결과와 같은 맥락으로 해석할 수 있다. 우선 기업은 민영화를 통해 기업이 이전에 존재하였던 비효율성의 원인을 찾고 이를 개선하고자 하는 유인이 더 크기 때문에 이를 통해 생산성이 향상되었다고 할 수 있을 것이다. 또한 현실화되지 않았던 재화 및 서비스의 부가가치가 경제적으로 반영되었을 가능성도 있다. 민영화 더미에 기업의 자본을 곱한 변수가 동일하게 양(+)의 부호를 보이는 것은 민영화의 효과가 거대자본 공기업의 경우 극대화될 수 있다는 것이다. 이것은 사업의 특성상 많은 자본을 가지고 있는 SOC 공기업의 경우 민영화를 통해 더 많은 비효율을 제거할 수 있지만 한편으로는 비경제적인 부분으로 작용하고 있는 공공성을 감소시킬 수 있다는 양면성을 더 신중히 고려해야 한다.

〈표 10〉 민영화 여부의 영향 분석 : pooling 추정결과

구 분	실질 부가가치			1인당 실질 부가가치		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)
자본	0.0907***	0.085***	0.085***	5.31e-06***	5.13e-06***	5.04e-06***
	(0.00085)	(0.00083)	(0.0008)	(4.46e-07)	(4.48e-07)	(4.49e-07)
인건비	1.78***	1.78***	1.793***	0.00001***	0.000012***	0.000016***
	(0.0094)	(0.0091)	(0.009)	(4.91e-06)	(4.90e-06)	(4.93e-06)
시장 점유율	1.95e+07***	1.72e+07***	1.76e+07***	7,598.9***	7,544.79***	7,873.89***
	(1,204,175)	(1,167,415)	(1,167,903)	(634.05)	(633.48)	(635.42)
부채비율	-1,960,268***	-1,896,649***	-1,920,057***	-5,737.09***	-5,735.74***	-5,900.35***
	(172,802.3)	(167,628.9)	(167544.2)	(106.19)	(106.16)	(108.33)
민영화 여부	1.42e+09***		9.76e+08***	97,644.5***		16,397.44
			(1.10e+08)	(56,339.01)		(60,194.45)
민영화* 자본		0.0012***	0.0012***		4.36e-08	4.25e-08***
		(0.00001)	(0.00002)		(1.04e-08)	(1.11e-08)
Constant	7.14e+07*	6.94e+07**	6.92e+07**	750699.8***	75,0869.7***	750,863.9***
	(3.88e+07)	(3.74e+07)	(3.74e+07)	(203,58.53)	(20,355.92)	(20,356.09)
Observations	61,198	61,198	61198	56,116	56,116	56,116
R-squared	0.778	0.791	0.79	0.086	0.086	0.087

주 : 1. 괄호 안은 표준편차 표시

2. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

4) 정부 통제 및 민영화 여부에 대한 패널 분석

가) 생산성 분석

1989년부터 2009년까지의 세 집단기업에 대한 데이터 형식을 고려하여 패널 분석을 실시하였다. 앞서 행한 pooling 실증분석은 시간에 관계없이 나타나는 기업의 개별적인 특성을 고려하지 않고 모두 다른 기업으로 가정하고 분석한 결과이다. 패널 분석에서는 분석 대상 안에서 동일한 기업에 나타나는 고유한 특성이 존재한다고 가정하여 이를 고려하는 것이다. 「정부출자기관집단」에서 모형의 주요 독립변수인 공적 지분율과 정부 통제 더미 등이 시간에 따라 변하지 않는 경향이 있기 때문에 패널 분석을 하기에는 적합하지 않다. 하지만 정부 통제 더미와 민영화 더미에 각각 기업의 총자본을 곱한 값은 매년 다른 값을 나타내기 때문에 패널 분석이 가능해진다. 그러므로 각 더미변수에 자본을 곱한 값을 주요 독립변수로 하여 고정(fixed)효과 모형으로 패널 분석을 실시하였다. 고정효과 모형은 개별 기업의 고유한 특성이 고정되어 있다고 가정한다. 실증분석 결과는 <표 11>과 같다.

개별 기업의 고유한 특성에서 나타나는 효과를 통제한 후에도 기업의 자본규모를 고려한 정부 통제의 영향은 음(-)의 방향으로 나타났다. 즉, 정부 통제가 있는 경우 그렇지 않은 경우보다 부가가치가 감소하며, 자본의 규모가 클수록 부가가치 감소 효과는 더 크게 나타남을 의미한다.

기업의 자본규모를 고려한 민영화 여부에 따른 영향은 양(+)의 값을 나타냈다. pooling 모형과 마찬가지로 민영화는 기업의 부가가치를 증가시키고 이는 기업의 자본규모가 클수록 효과가 더 큰 것으로 해석할 수 있다. 두 변수를 함께 고려한 모형에서도 부가가치에 대한 정부 통제의 영향력과 민영화의 영향력은 동일하게 나타났다.

패널 분석 결과 나타나는 계수가 pooling 모형 분석 결과에서 나타나는 계수보다 작은 경향을 확인할 수 있다. 이는 pooling 모형 분석에서는 통제되지 않아 여러 변수에 퍼져서 영향을 끼쳤던 개별 기업의 특성이 고려되었기 때문이다. 즉, 기타의 영향력이 제거된 부가가치에 미치는 더 순수한 정부 통제의 영향과 민영화 영향을 측정한 것이라고 할 수 있다.

〈표 11〉 정부 통제 및 민영화의 영향분석 : 패널 분석 추정결과

구 분	실질부가가치(fixed)			실질부가가치(Random)		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
자본	0.113***	0.104***	0.111***	0.109***	0.091***	0.106***
	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)	(0.001)
인건비	1.322***	1.397***	1.351***	1.58***	1.63***	1.609***
	(0.014)	(0.014)	(0.014)	(0.011)	(0.014)	(0.011)
부채비율	-2,135,923***	-2,109,061***	-2,090,197***	6,899,130***	1.30e+07***	1.04e+07***
	(180,878.9)	(1,801,22.9)	(179,278.1)	(1,691,148)	(1,671,706)	(1,643,942)
시장 점유율	-1.6763e+07**	-1.9083e+06	-8.8180e+06*	-2,062,149***	-1,992,587***	-2,006,810 ***
	(2,269,670.5)	(2,255,089.06)	(2,269,553.6)	(168534.7)	(167780.7)	(166,182.8)
정부통제* 자본	-0.00031***		-0.00027***	-0.00039***		-0.00036***
	(0.00001)		(0.00001)	(0.00001)		(0.00001)
민영화* 자본		0.00058***	0.00055***		0.00074***	0.0007***
		(0.00001)	(0.00001)		(0.00001)	(0.00001)
Constant	1.90e+08***	1.59e+08***	1.59e+088***	1.07e+08***	1.05e+08***	1.02e+08 ***
	(3.16e+07)	(3.15e+07)	(3.11e+07)	(3.29e+07)	(3.29e+07)	(3.25e+07)
Observations	61,195	61,198	61,187	61,195	61,198	61,187
R-squared	0.784	0.789	0.794	0.79	0.789	0.800

주 : 1. 괄호 안은 표준편차 표시

2. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

나) 수익성 분석

수익성을 기준으로 할 때 고정효과 패널 분석결과가 〈표 12〉에 제시되어 있다. (1)열과 (4)열에서 정부 통제 여부 터미 변수에 자본을 곱한 변수가 각각 수익성과 음(-)의 영향력을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 이는 자본의 규모가 큰 기업일수록 정부의 통제 여부에 대한 수익성의 감소효과가 크다는 것을 의미한다. 하지만 그 유의성이 확인되지 않았다.

(2)열과 (5)열에서는 민영화 여부 터미 변수에 자본을 곱한 변수가 각 수익성에 대해 유의미하게 양(+)의 영향력을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 이는 기업의 민영화는 기업의 수익성을 향상시키며 이는 자본의 규모가 큰 기업일수록 그 영향이 크다는 것을 의미

한다. 생산성에 대한 영향력 결과와 마찬가지로 수익성에 대해서도 민영화의 영향력은 자본의 크기에 비례하여 나타난다. 민영화를 통해 기업은 정부의 통제에서 벗어나 경쟁 시장에서의 이윤 극대화를 위해 재화 및 서비스 제공을 결정할 수 있을 것이다. 이윤 극대화를 추구할 수 있는 가장 중요한 수단인 가격이 정부의 통제에서 벗어나 전략적으로 생산과 공급을 하면서 이제까지 경제적인 이윤으로 충분히 실현하지 못했던 가치를 되찾게 되는 것으로 해석할 수 있다. 수익성에 대해 정부의 통제의 영향력이 자본의 크기에 비례하여 나타나는 것은 자본의 규모가 큰 SOC 혹은 네트워크 공기업의 경우를 생각해

〈표 12〉 정부 통제 및 민영화의 영향분석 : 고정효과 패널 분석 추정결과

구 분	자본 대비 수익률 (Return of Equity : ROE)			자산 대비 수익률 (Return of Asset : ROA)		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
기관연혁	-0.383*** (0.034)	-0.3842*** (0.034)	-0.3838*** (0.034)	-0.282*** (0.014)	-0.282*** (0.014)	-0.282*** (0.014)
자산규모	0.1876 (0.129)	0.1948 (0.129)	0.1881 (0.129)	0.538*** (0.054)	0.542*** (0.054)	0.538*** (0.054)
인건비	4.88e-12** (2.23e-12)	4.82e-12** (2.21e-12)	2.72e-12** (9.19e-13)	3.46e-12*** (9.74e-11)	3.35e-12** (9.66e-13)	3.33e-12** (9.74e-13)
시장 점유율	0.1771*** (0.040)	0.1854*** (0.040)	0.122*** (0.016)	0.1302*** (0.017)	0.134*** (0.017)	0.134*** (0.017)
부채비율	-0.0185* (0.004)	0.0187** (0.004)	-0.121*** (0.0016)	-0.148*** (0.002)	-0.148*** (0.002)	-0.148*** (0.002)
정부통제* 자본	-1.56e-14 (2.32e-13)		-1.98e-14 (2.32e-13)	-1.66e-14 (1.02e-13)		2.73e-15 (1.02e-13)
민영화* 자본		6.25e-13** (3.44e-13)	6.36e-13** (3.45e-13)		3.76e-13** (6.58e-14)	3.76e-13** (1.51e-13)
Constant	11.96*** (2.87)	11.78*** (2.878)	11.9374*** (2.879)	-0.163** (1.071)	3.98** (1.21)	4.076** (1.21)
Observations	58,370	58,373	58,362	61,408	61,408	61,408
R-squared	0,048	0,048	0,048	0,116	0,115	0,115

주 : p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

보면 될 것이다. 자본의 규모가 큰 공기업의 경우 가격의 통제나 정책적 목적에 더욱 부합하여 운영이 이루어졌기 때문에 자본의 규모가 큰 공기업에 대한 민영화 영향력이 더 크게 나타나는 것으로 추정해 볼 수 있다.

IV. 결론

본 연구는 우리나라의 기업을 공기업, 민영화된 기업, 그리고 생래적인 민간기업 등 세 집단으로 구분하여 집단 간의 생산성과 수익성의 차이를 개략적으로 살펴보고 구체적으로 공적 지분의 수준과 정부 통제, 그리고 민영화 여부가 경영성과에 미치는 영향을 살펴보았다. 본 연구에서는 일관되게 기업의 정부 통제 수준과 민영화가 기업의 형태, 기업의 연혁, 기업의 규모, 기업의 재무상태 등의 요인을 통제하고서도 경영성과에 각각 부정적·긍정적으로 영향을 미침을 밝혔다. 이러한 결과는 지금까지 축적되어 온 민영화에 대한 선행연구의 흐름과 맥을 같이한다. 본 연구의 차별성은 우리나라 민영화기업의 중요한 부분이 포함되는 시기를 지난 21년간으로 확대하고 민간기업의 방대한 자료를 포함함으로써 분석의 외연을 확장한 데서 찾을 수 있다. 그리고 2010년 연구(박정수·홍유화)에서 공기업의 상장 여부와 공적 지분율이 경영성과에 미치는 영향을 살펴보았던 지형에 더해 민영화효과를 직접적으로 측정하고 있다는 점에서 연구의 지평을 확대한 것으로 생각된다.

구체적으로 공적 지분율이 높을수록 총생산성이 떨어지지만 1인당 생산성 즉, 노동생산성은 장치산업 위주라는 공기업의 특성을 반영하여 커지는 것으로 나타난다. 공적 지분율 50%를 분기점으로 한 정부 통제 여부는 생산성에 부정적인 영향을 미치며 그 정도는 자본규모가 클수록 더 영향이 큰 것으로 나타난다. 민영화는 생산성 증가로 이어지며 그 수준은 자본의 규모가 클수록 영향이 더 크게 나타난다. 예상과 같이 수익성도 공적 지분율이 높을수록 작게 나타나며 정부 통제 및 민영화도 자본의 크기에 비례하여 수익성에 각각 부정적·긍정적 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

본 연구의 한계라고 할 수 있는 부분은 공기업이 수익성·생산성과 함께 공공성을 균형 있게 추구하도록 요구받는다라는 점을 감안하지 못했다는 점이다. 본 연구결과에 의하면 자본의 규모가 큰 SOC기업과 같은 경우 민영화에 따른 편익이 큰 것으로 나타나지만 이

는 공기업의 설립목적 중의 하나인 보편적 서비스의 제공에 대해서는 고려하지 못했다. 공기업을 민영화하는 의사결정에는 당연히 사회후생이라는 관점에서 생산성 및 수익성과 함께 공공성이 균형 있게 고려되어야 하지만 이 부분은 본 실증분석의 한계라고 하겠다. 아울러 본 연구를 통해 공적 소유권이 기업의 생산성에 총체적으로는 부정적인 영향력을 나타내고 있는 부분은 확인되었지만 공적 소유권에서 파생되는 여러 영향력을 나누어 고려해 보는 추가연구가 필요하다는 점을 다시 한번 강조한다.

우리나라는 김대중 정부를 거치면서 민영화 효과가 클 것으로 기대되는 공기업들은 상당 수가 이미 민영화되었다. 수익성이 높거나 손실이 크고 부채비율이 높을수록 민영화가 우선적으로 진행되는 것으로 알려져 있다(박기백·박상원, 2010). 산업의 지배력과 저소득층이 주로 소비하는 재화나 서비스를 생산하는 공기업의 민영화는 우선순위가 늦어진다. 이러한 기준에서 보았을 때 현 시점에서 추가적인 민영화 대상 공기업을 고려하는 작업은 쉬운 일이 아니다. 그럼에도 불구하고 본 연구를 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점은 분명하다. 시장의 실패가 존재한다고 해서 반드시 공기업이 필요한 것은 아니라는 점이다. 민영화는 공기업의 비효율을 감소시킬 수 있는 하나의 대안이며 이의 성공 여부는 적절한 규제와 설계와 경쟁환경의 구성에 달려 있다고 할 수 있다.

우리나라의 공기업이 차지하는 총부가가치의 규모는 다른 나라에 비해 그리 크지 않은 것으로 알려져 있다(성명재 외, 2010). 특히 고용규모로 측정한 공기업의 규모는 OECD 국가 중에서 가장 작게 나타난다. 그럼에도 불구하고 자율과 책임에 기반한 공기업 개혁에 있어서 가장 파급효과가 큰 수단은 민영화일 수 있다. 따라서 소프트웨어 개혁이라고 할 수 있는 기관 경영평가 등 성과관리의 엄격한 운영과 함께 지속적인 민영화 압력은 앞으로도 계속 유지되는 것이 필요할 것이다. 민영화에 대한 논의는 경제적 효익만으로는 설명할 수 없는 복잡한 정치경제정책의 일환으로 다뤄져야 한다고 했다. 이제는 국내만의 이해관계만으로 그치는 것이 아니라 국제적인 자본의 흐름 속에서 국제금융거래의 일환으로 다뤄지는 대규모 자산매각행위라는 점에서 생산성과 수익성 중심의 경제분석의 한계가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 민영화의 효과분석에 대한 연구가 기초가 되어 향후 민영화 관련 정책결정이 근거에 입각한(evidence based) 논의와 국민적 공감대 속에서 전략적으로 이루어지는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 김지영, 『공기업을 노동생산성 비교연구』, 한국조세연구원, 2011
- 김현숙, 「우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석」, 『재정논집』 제22권 제1호, 2007
- 민희철, 「민영화가 기업의 수익성에 미친 효과 분석」, 『재정학연구』, 제2권 제2호, 2009, pp.67~86
- 박기백·박상원, 민영화지표연구, 한국조세연구원, 2010
- 박정수·홍유화, 「공기업상장과 다양한 정부지분율에 따른 경영성과 비교연구」, 『2010 공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원, 2010
- 박정수·유효정, 「공공기관 선진화의 개념과 방향」, 『2010 공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원, 2010
- 박정수 외, 『공기업민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연구원, 2011
- 성명재 외, 『공기업을 국민경제기여도·역할과 정책과제: 부가가치 추정을 중심으로』, 한국조세연구원, 2010
- 옥동석, 「한국 예산과정의 세가지 주요과제」, 『공공경제』, Vol. 6, 2001
- 주경택·윤성식, 「공기업 민영화정책의 효과성에 관한 연구」, 『행정논총』, 제44권 제3호, 2006
- 한에스터, 「PSM(Public Service Motivation)의 결정요인에 대한 연구: 공직경험과 업무특성을 중심으로」, 이화여대 대학원 석사학위 논문, 2010
- Boardman, A.E. and Vining, A.R., "Ownership and performance in competitive environments: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises," *Journal of Law and Economics* 32, April 1989, pp. 1~33.
- Boubakri, Narjess and J. Cosset, "the Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries," *the Journal of Finance*, Vol. LIII, No. 3, 1998
- Caves, Douglas W. and Laurits R. Christensen, "The Relative Efficiency of Public

- and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads,” *Journal of Political Economy*, Vol. 88, No. 5, Oct., 1980, pp.958~976
- Dewenter, Kathryn and P. H. Malatesta, “State–Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage, and Labor Intensity,” *the American Economic Review*, Vol. 91, No. 1, 2001
- D'souza, Juliet and W. Megginson, “the Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s,” *the Journal of Fiannce*, Vol. LIV, No. 4, 1999
- Eckel, Catherine, D. Eckel, and V. Singal, “Privatization and efficiency: Industry effects of the sale of British Airways,” *Journal of Financial Economics* 43, 1997, pp.275~298
- La Porta, Rafael, Floencio Lopez–de–Silanes and Andrei Shleifer, “Government Ownership of Banks,” NBER Working Paper No.7620. March 2000.
- Majumdar, Sumit K. 1996. “Assessing Comparative Efficiency of the State–Owned, Mixed, and Private Sectors in Indian Industry,” *Public Choice* 96, pp. 1~24.
- Megginson, William L., R. C. Nash, and M. V. Randenborgh, “The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: An International Empirical Analysis,” *the Journal of Finance*, Vol XLIX, No. 2, 1994
- OECD, “Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising,” 2011

〈부록〉 민영화기업집단 목록

	기 관 명		분 류	산 업	민영화 시기
	(구) 기관명	(현) 기관명			
1	한국담배 인삼공사	(주)케이티엔지	정부 직접투출자기관	담배 제조업	2003년
2	한국중공업	두산중공업(주)	정부 직접투출자기관	기타 기계 및 장비 제조업	2001년
3	한국 종합화학(주)	남해화학	정부 직접투출자기관	화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	1998년
4	한국 전기통신공사	(주)케이티	정부 직접투출자기관	통신업	2002년
5	포항 종합제철	(주)포스코	정부 직접투출자기관	1차 금속 제조업	2001년
6	대한 송유관공사	(주)대한 송유관공사	정부 직접투출자기관	육상운송 및 파이프라인 운송업	2001년
7	한국 가스해운	한국 가스해운(주)	자회사 (한국가스공사)	수상 운송업	2000년
8	지앤지텔레콤	(주)세종텔레콤	자회사 (한국 송유관공사)	통신업	1999년
9	한국 통신기술	(주) 피보텍	자회사 (한국 전기통신공사)	건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학 기술서비스업	2002년
10	PC 통신	케이티하이텔(주)	자회사 (한국전기통신공사)	통신업	2002년

	기 관 명		분 류	산 업	민영화 시기
	(구) 기관명	(현) 기관명			
11	한국전화 번호부(주)	한국전화 번호부(주)	자회사 (한국통신공사)	전문서비스업	2002년
12	안산 도시개발	안산 도시개발(주)	자회사 (한국지역난방공사)	전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	2009년
13	고속도로 정보통신공단	디비 정보통신(주)	자회사 (한국도로공사)	건축 기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업	2002년
14	한국 수자원기술 공단	수자원기술(주)	자회사 (한국수자원공사)	수리업	2002년
15	한국 낙농가공(주)	매일유업(주)	자회사 (농수산물유통공사)	식료품 제조업	1999년
16	노량진수산 시장	노량진수산(주)	자회사 (농수산물유통공사-한 국냉장)	도매 및 상품중개업	2002년
17	고속도로 관리공단	(주)케이알산업	자회사 (한국도로공사)	종합 건설업	2002년
18	삼성종합화학	삼성종합화학 (주)	모투자 회사 (산업은행)	화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외	1995년
19	아시아나항공	아시아나 항공(주)	모투 자회사 (산업은행)	항공 운송업	1999년
20	한국경영 컨설팅(주)	한국기업평가	모투 자회사 (산업은행)	사업 지원 서비스업	1999년

공공기관 사회책임(CSR)경영의 현황과 발전과제

장지인

(중앙대학교 경영학부)

공공기관 사회책임(CSR)경영의 현황과 발전과제

장지인(중앙대학교 경영학부)

I. 서론

기업의 사회적 책임(이하 CSR)은 기업환경의 글로벌화와 더불어 피할 수 없는 사회적 요구로 다가오고 있다. Nike, AMEX, P&G, 마쓰시타 전기 등 선도적인 글로벌 기업들이 다양한 CSR활동을 수행하여 가시적인 성공사례를 보고하고 있다. 성공사례의 내용들은 대부분 기업이 CSR활동을 수행한 결과 기업의 매출이 신장되었다거나 기업의 평판이 업계의 최고를 달성하였다는 것 등이다. 나아가서 주가가 상승하여 기업가치가 제고된 사례들도 많이 나타나고 있다. 이와 유사한 사례들은 그 수가 제한적이기는 하나 국내 기업의 사례에서도 일부 보고되고 있다. 예컨대 환경경영을 성공적으로 추진하고 있는 기업들의 주가가 2000년 1월 이후 연평균 319% 상승하여 같은 기간 동안의 코스피지수 상승률 44%보다 7.25배가 높다는 분석을 제시한 바 있다¹⁾.

CSR경영은 민간기업뿐만 아니라 공공기관도 최근 많은 관심을 가지고 있다. 특히, 공공기관의 경우 정부 경영평가에서 CSR경영 실적을 평가받고 있기 때문에 다양한 CSR프로그램을 통하여 상당한 자원을 투입하고 있는 실정이다. 과거에는 공공기관의 CSR경영 실적을 윤리경영지표의 일부분으로 평가하여 왔으나, 2011년 경영평가편람에서는 ‘사회공헌’이라는 지표를 통하여 민간부문의 일자리 창출, 공정사회 구현, 중소기업(기관) 등과 동반성장, 기관의 특성에 부합하는 사회봉사활동 등을 통한 사회공헌활동 노력과 성과를 평가하도록 하고 있으며, 향후 공공기관 경영평가에서 CSR경영 실적에 대한 중요성은 높아질 것으로 예상된다.

1) 머니투데이와 기업책임시민연대 공동기획으로 ‘투자로 만드는 좋은 세상’의 중목선정위원회가 뽑은 15개 환경경영 우수기업의 주가에 대한 실적비교를 발표하였다(머니투데이, 2007년 4월 16일).

전 세계적으로 CSR경영에 대한 관심은 왜 기업이 사회적 책임에 관심을 가져야 하는가라는 논란에도 불구하고 계속 높아지고 있다²⁾. 최근에는 전 세계적으로 존경받는 기업의 선정기준의 하나가 CSR성과가 되고 있으며, 지속성장기업의 조건으로 CSR경영이 부각되고 있다. 특히 최근 CSR과 관련한 글로벌 표준화 논의가 성숙되고 2010년 ISO26000이 제정되면서 CSR경영은 급속도로 확산되고 있다.

CSR경영에 관한 글로벌 표준화의 첫 시도는 UN 글로벌 콤팩트(UN Global Compact)³⁾와 미국 NGO인 CERES(Coalition for Environmentally Responsible Economics)가 UNEP가 연계가 하여 만든 GRI (Global Reporting Initiative)⁴⁾였다. 이를 기반으로 하여 국제표준화기구(ISO)는 UN 글로벌콤팩트(UN Global Compact; UNGC)와 국제노동기구(International Labor Organization: ILO) 등과 함께 협력하여 지난 2010년 5월 모든 조직에 공통적으로 적용될 수 있는 국제표준인 ISO26000을 제정하여 공표하였다. 국제표준화기구가 제정한 ISO26000은 환경, 인권, 노동, 지배구조, 공정한 업무 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여 등 7개 분야에 걸쳐 300여개의 지침이 담겨져 있는 CSR 글로벌 표준이다.

ISO26000은 제품이나 서비스처럼 국제 인증기준은 아니지만 기업들에게 새로운 '무역장벽'이 될 가능성이 높다는 게 전문가들의 공통적인 견해이다⁵⁾. 특히, 기업 입장에서는 ISO26000이 타기관이나 조직이 객관적으로 인증을 부여해 주는 방식이 아닌 스스로가 증명해야 하는 방식이기 때문에 더 까다롭다고 느낄 수 있다. 하지만 대부분의 국내

- 2) 전통적으로 CSR과 기업가치의 관련성을 설명하는 데는 세 가지 대조되는 관점이 있다. 첫 번째 관점은 전통적인 경제학자들이 주장하는 관점으로서 CSR은 주주가치 극대화가 목표인 기업 입장에서는 바람직하지 못한(Friedman, 1970), 경영자들의 행동이며 궁극적으로 주주가치의 희생을 가져온다는 부정적인 관점이다. 두 번째 관점은 기업은 주주뿐만 아니라 다양한 이해관계자들의 욕구를 충족시키기 것이 중요하기 때문에 CSR활동은 반드시 필요하며 기업의 CSR활동은 궁극적으로 기업 가치에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 이해관계자적 관점이다(Freeman, 1984)
- 3) 2000년 7월 미국 뉴욕의 UN 본부에서 세계 50대 주요 기업 경영진과 노동, 환경, 인권 및 개발단체 지도자들이 참석하여 만든 국제협약으로서 노동계, 및 시민사회와 함께 인권, 노동, 환경, 반부패에 관하여 10대 원칙을 제시하고 있다.
- 4) GRI는 경제, 환경, 노동여건 및 관행, 인권, 사회, 제품 책임 등 6개 성과지표 결과를 공시하는 지속가능가능성 보고서 작성을 위한 가이드라인을 작성하는 기구이다.
- 5) 공정무역 등을 위반한 기업들에 대해서는 글로벌 시장에서 불이익을 주는 관행이 만들어지고 있다. 이제 ISO26000까지 발효됐기 때문에 이 기준을 어기는 기업들과는 거래마저 끊는 일이 벌어질 수 있다(서스틴베스트 류영재 대표, 2010. 12. 28. 프레시안). 국제표준화기구(ISO)의 기업의 사회적 책임에 관한 국제표준은 또 하나의 커다란 무역장벽이 될 수 있기 때문에 이제 기업들도 지금까지의 관망의 자세에서 벗어나 보다 적극적으로 기업의 입장을 개선해야 할 시점이다(한국표준협회 이경한 팀장, 2008. 01.31. 머니투데이).

기업은 ISO26000에 대한 인식과 준비가 매우 미흡한 실정이다.⁶⁾

ISO26000의 제정은 민간기업뿐만 아니라 공공기관에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히, 우리나라 공공기관들은 CSR경영에 대한 전문성과 가이드라인 부족으로 CSR경영에 대한 방향과 성과가 기관 간에 큰 차이를 보이고 있다. 본 연구는 우리나라 공공기관의 사회책임(CSR)경영 현황을 분석하고, ISO26000 제정에 대응한 공공기관의 사회책임(CSR)경영 방향과 과제에 대해 논의한다. 공공기관의 사회책임(CSR)경영 현황 분석은 국내 22개 공기업 CSR 담당자를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 분석결과를 국내 민간기업을 대상으로 조사한 연구 및 해외연구와 비교하여 공공기관의 사회책임(CSR) 경영의 현 주소와 위상을 파악하기 위한 시도를 하였다. 이러한 논의를 바탕으로 국내 공공기관의 향후 CSR경영의 방향과 ISO26000에 대응한 현안 과제를 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 제Ⅱ장에서 표본 및 현황분석 방법을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 우리나라 공공기관의 CSR경영 현황을 설문조사 자료를 토대로 분석한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 ISO26000제정에 대응한 공공기관의 CSR경영 방향과 과제를 논의한다.

Ⅱ. 표본 및 현황분석 방법

1. 표본선정

본 연구는 국내 공공기관 중 22개 공기업을 대상으로 CSR경영 현황에 대한 조사를 실시하였다⁷⁾. 표본에서는 준정부기관을 제외하고 공기업만 포함하고 있다. 그 이유는 일반적으로 규모가 크고 수익창출사업을 수행하는 공기업이 상대적으로 활발한 CSR활동을 하고 있기 때문이다. 설문조사는 22개 공기업의 CSR담당 팀장을 대상으로 실시하였으며, 자료수집 도구는 구조화된 설문지이다. <표 1>은 CSR 응답자의 회사 내 직무를 나타내고 있다.

6) 국내 매출액 100대 기업을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면 ISO26000에 대해 대응 전략을 가진 기업은 4.9%에 불과했다(상공회의소, 2011.03).

7) 공기업 22개는 SOC유형 9개와 서비스 및 진흥 등 13개이며 다음과 같다. 한국광물자원공사, 한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 대한주택보증(주), 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국컨테이너부두공단

〈표 1〉 CSR 응답자의 직무

CSR 응답자의 직무	빈도	비율(%)
1. 관리관련 실무부서 책임자(팀장)	16	72.73
2. 영업관련 실무부서 책임자(팀장)	0	0.00
3. 재무관련 실무부서 책임자(팀장)	0	0.00
4. R&D관련 실무부서 책임자(팀장)	0	0.00
5. 기타 실무부서 책임자(팀장)	4	18.18
6. 무응답	2	9.09
계	22	100.00

2. 측정방법 및 설문지 구성

설문에 사용한 문항들은 문헌연구 및 선행연구에서 사용되었던 변수들과 더불어 객관적인 타당성 분석과 요인이 확보된 설문문항을 사용하였다. 공기업의 CSR경영에 영향을 미치는 변수들과 이들 변수들을 측정하는 데 사용된 기존 척도들을 식별하고, 일반적으로 합의된 척도가 없는 경우에는 새로운 척도를 개발하였다. 그 다음 이러한 변수들과 척도의 정당성을 확보하기 위하여 전문가의 도움을 받아 설문지 문항들을 수정하여 설문지 문항의 명료성과 포괄성을 확보하였으며, 국내 공기업을 대상으로 e-mail 설문을 실시하였고 회수율을 높이기 위하여 전화 독려를 하였다.

설문지 문항의 측정은 계량과 비계량으로 구분하고, 비계량은 7점 스케일에 의한 순서 척도, 문항을 3개 이하로 선택하도록 한 척도, 명목척도 등으로 측정하였다. 설문항목을 구성할 때 공기업에서 CSR경영을 담당하는 팀장 등을 통하여 공기업이 지니는 특성을 반영할 수 있도록 설문항목을 구성하였다. 또한 국내연구 및 해외연구와 비교하기 위하여 일부 문항은 한국과학기술원 사회책임경영연구센터와 대한상공회의소 지속가능경영원(2006)이 개발한 설문항목을 사용하였다. 그리고 실무자의 의견을 담을 수 있는 항목을 추가로 구성하였으며, 설문문항 구성은 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 설문문항의 구성

분류	설문항목	척도	설문문항
CSR의 중요성과 동인	1. CSR에 대한 인식	순서(7점)	6
	2. CSR의 중요 요소	순서 (3개 선택)	9
	3. CSR의 중요성 변화	순서(7점)	1
	4. CSR의 주요 동인	순서 (3개 선택)	11
	5. 이해관계자의 CSR 요구 수준	순서(7점)	9
CSR 추진활동 현황과 투자효과	6. CSR 추진현황	순서(7점)	4
	7. CSR 활동의 기대효과	순서(7점)	6
	8. CSR 추진의 장애요인	순서 (3개 선택)	7
	9. CSR 투자 효과	기입	2
CSR 추진조직과 예산	10. CSR 지출비용	기입	3
	11. CSR 3개년 예산	기입	1
	12. CSR 관련 조직구성 및 담당인력의 수	기입	1
	13. CSR 의사결정 프로세스	기입	1
일반사항	14. 직무	명목	1
합계			62문항

3. 분석방법

설문분석은 Excel 2007 프로그램을 활용하며, 빈도분석, 비율분석 및 분석집단 비율 비교시 교차분석을 실시하였다. 결과의 해석을 위하여 기존 연구조사 결과를 활용하였다. 기존 연구조사는 한국과학기술원 사회책임경영연구센터와 대한상공회의소 지속가능경영원(2006)의 국내조사 결과와 이코노미스트誌(2005)의 경영진에 대한 설문조사 결과를 포함하고 있다.

Ⅲ. 공공기관 CSR경영 현황분석 결과

1. CSR경영의 중요성과 동인

가. CSR경영에 대한 인식

CSR경영의 범위와 내용에 대해 다양한 견해가 존재함을 발견하였다. 전통적인 시각은 기업이 법적 구성체(legal construct)로서 법이 요구하는 기준 내지 규제를 잘 지키면서 이익을 극대화하면 사회적 책임을 다하였다고 판단하는 것이다. 그러나 CSR에 대한 최근 인식은 규제를 넘어서 기업의 자발적 활동 또는 기업의 이익추구와 직접 관련된 이해관계를 넘어서 사회적 선(social good)을 이루기 위한 활동으로 판단하는 것이다 (McWilliams and Siegel, 2000).

우리나라 공기업은 기업에 요구되는 사회적 역할과 책임에 대하여 어떻게 인식하고 있는지 조사한 결과, 공기업은 기업의 사회적 책임에 대하여 대체적으로 전향적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다(〈표 3〉참조). 기업의 가장 기본적이고 중요한 사회기여 방식인 생산활동, 고용창출, 세금납부로 사회적 책임을 다한 것이라는 질문에 대하여 CSR경영을 담당하는 팀장들은 63.6%가 ‘전혀 그렇지 않다’, ‘대체로 그렇지 않은 편이다’ 등 미흡하다는 응답을 하였다. 공기업은 법규를 준수하면서 자신이 유발시킨 사회적·환경적 문제만 해결하면 된다는 소극적인 자세에 대해서는 CSR을 담당하는 팀장들은 81.8%가 ‘전혀 그렇지 않다’, ‘대체로 그렇지 않은 편이다’ 등 부정적인 답변을 하였다. 한편, 공기업은 이미 법규와 사회규범을 준수하고 있으므로 추가적으로 CSR을 요구하는 것은 불공정한 것이라는 질문에 대하여 CSR을 담당하는 팀장들은 68.2%가 ‘전혀 그렇지 않다’, ‘대체로 그렇지 않은 편이다’ 등 CSR에 대한 긍정적 인식을 보여주었다. 그리고 공기업은 우리 사회의 사회적·환경적 문제를 실질적으로 해결할 수 있는 충분한 자원과 능력을 지니고 있는지에 대한 질문에 대하여 CSR을 담당하는 팀장들은 68.2%가 ‘보통이다’, ‘다소 그런 편이다’ 등 사회문제 해결에서 기업이 발휘할 수 있는 역량과 자원을 어느 정도는 보유하고 있음을 나타내고 있다.

〈표 3〉 CSR에 대한 공기업의 인식 조사 결과

설문 내용	응답 결과 (빈도: 명, 비율: %, 점수)								
	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	다소 그렇지 않은 편이다	보통이다	다소 그런 편이다	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	표본수 (평균 점수)	표준 편차
1. 공기업은 생산활동, 고용창출, 세금납부로 사회적 책임을 다한 것이다.	9 (40.91)	5 (22.73)	4 (18.18)	0 (0.00)	1 (4.55)	2 (9.09)	1 (4.55)	22 (2.50)	1.87
2. 공기업은 자신이 유발시킨 사회적, 환경적 문제만 관여하면 된다.	12 (54.55)	6 (27.27)	4 (18.18)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	22 (1.64)	0.79
3. 공기업은 이미 법규와 사회규범을 준수하고 있으므로 추가적으로 CSR을 요구하는 것은 불공정한 것이다.	10 (45.45)	5 (22.73)	6 (27.27)	0 (0.00)	1 (4.55)	0 (0.00)	0 (0.00)	22 (1.95)	1.09
4. 공기업은 우리 사회의 사회적·환경적 문제를 실질적으로 해결할 수 있는 충분한 자원과 능력을 지니고 있다.	1 (4.55)	1 (4.55)	2 (9.09)	5 (22.73)	10 (45.45)	2 (9.09)	1 (4.55)	22 (4.45)	1.34
5. 공기업은 사회공헌 등 인류애, 박애적 책임을 가지고 있다.	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (4.55)	8 (36.36)	9 (40.91)	4 (18.18)	22 (5.73)	0.83
6. 공기업은 더 좋은 사회를 만드는 데 기여하고 있다.	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.09)	11 (50.00)	9 (40.91)	22 (6.32)	0.65

주 : 1: 전혀 그렇지 않다, 2: 대체로 그렇지 않은 편이다, 3: 다소 그렇지 않은 편이다, 4: 보통이다, 5: 다소 그런 편이다, 6: 대체로 그런 편이다, 7: 매우 그렇다

공기업은 사회공헌 등 인류애, 박애적 책임을 가지고 있는가라는 질문에 대하여 CSR경영을 담당하는 팀장들은 77.3%가 ‘다소 그런 편이다’, ‘대체로 그런 편이다’ 등 공기업의 사회공헌 역할에 대해 긍정적 인식을 보여주었다. 그리고 공기업은 더 좋은 사회를 만드는 데 기여하고 있는가라는 질문에 대하여 CSR경영을 담당하는 팀장들은 90.9%가 ‘대체로 그런 편이다’, ‘매우 그렇다’ 등 공기업의 사회공헌 역할에 대해 긍정적 사고를 보여주었다. 공기업은 대체적으로 사회문제 해결에 관심을 두고 있으며, 저소득층 및 소외계층을 위한 사회공헌활동이나 자연보호 등 공공의 편익을 위한 자원봉사활동을 전개하고 있다. 이들은 자기 사업영역과 관련이 있는 분야에서 사회공헌활동에 참여하는 것을 선호하

고 있었는데, 노년층 건강 증진이나 무료 간병봉사 등의 활동을 펼치고 있는 공기업, 취약계층의 결식문제 해결에 관심을 두고 있는 공기업, 숲가꾸기와 자연보호에 중점을 두고 있는 공기업 등이 이에 해당한다. 이들은 이와 같은 활동을 통하여 해당 분야에서 공기업이 지닌 유무형의 자산을 사회적 문제 해결을 위해 활용함과 동시에 기업의 이미지 개선과 성과 향상을 기대하고 있는 것으로 판단된다.

나. CSR경영의 중요 요소

CSR경영은 경제, 환경, 사회적 차원의 기업책임을 포괄하는 종합적인 개념이다. 경제적 책임에는 당연히 이윤창출을 통한 주주에 대한 책임과 고용과 세금을 통한 국가에 대한 책임이 포함되어 있지만, 세계지속가능발전기업협의회(WBCSD)에서 권고한 분류에 따르면 CSR경영에서 다루어야 하는 경제적 책임에는 주주에 대한 기업 투명성과 공정경쟁을 통한 지속가능한 시장질서의 유지가 핵심적인 내용이다. 사회적 책임으로는 임직원의 윤리적인 행동과 공익적 사회공헌활동이 있고, 환경적인 책임으로는 기업경영과 관련된 환경 부하의 감소와 생태환경의 보호가 있다.

〈표 4〉 공기업의 사회적 책임에 있어 가장 중요한 점

구 분	1순위		2순위		3순위		가중 점수
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	
1. 모든 임직원의 윤리적 행동	14	63.64	2	9.09	2	9.09	48
2. 글로벌 스탠다드에 맞는 공기업 지배구조	1	4.55	3	13.64	2	9.09	11
3. 공기업 거래의 투명성	1	4.55	4	18.18	1	4.55	12
4. 윤리적인 노동관행과 종업원 인권	0	0.00	2	9.09	0	0.00	4
5. 환경친화경영과 환경보호활동	0	0.00	5	22.73	5	22.73	15
6. 공정한 시장경쟁	0	0.00	0	0.00	1	4.55	1
7. 사회공헌활동과 공익적 기부	6	27.27	5	22.73	8	36.36	36
8. 윤리적인 공기업에 대한 투자확대	0	0.00	1	4.55	3	13.64	5
9. 인권이 열악한 국가나 시장에의 불진입	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
합 계	22	100.00	22	100.00	22	100.00	132

공기업의 사회적 책임에 있어 가장 중요한 점을 순위 조사하여 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 부여하여 계산한 결과, CSR경영을 담당하는 팀장들은 CSR경영에서 모든 임직원의 윤리적 행동(48점)을 가장 중요하게 인식하였고, 사회공헌활동과 공익적 기부(36점), 환경친화경영과 환경보호활동(15점) 등을 중요하게 여기고 있었다(〈표 4〉 참조). 그 뒤를 이어 공기업 거래의 투명성(12점), 글로벌 스탠다드에 맞는 공기업 지배구조(11점) 등을 거의 비슷한 비중으로 중요하게 여기고 있으나 윤리적인 공기업에 대한 투자 확대(5점), 윤리적인 노동관행과 종업원 인권(4점), 공정한 시장경쟁(1점) 등은 중요성이 상대적으로 낮았다. 인권이 열악한 국가나 시장에서의 불진입은 22개 기관의 CSR경영을 담당하는 팀장 누구도 3순위 이내의 중요성으로 인식하지 않았다. 이는 CSR경영에 대한 인식 전환이 필요함을 시사한다.

본 설문조사 결과를 한국과학기술원 사회책임경영연구센터와 대한상공회의소 지속가능경영원(2006)이 공동 조사한 결과 및 이코노미스트誌(2005)의 경영진에 대한 설문조사 결과와 비교하면 〈표 5〉와 같다. 〈표 6〉은 〈표 5〉를 순위에 따라 재정리한 것이다. 〈표 5〉에서 국내 공기업을 연구대상으로 한 본 연구와 한국과학기술원(2006), 해외를 연구대상으로 한 이코노미스트(2005) 등이 나타내는 설문 결과의 공통점은 임직원의 윤리적 행동이 가장 중요한 CSR경영의 요소로 나타났다는 점이다. 본 연구가 중시한 사회공헌활동과 공익적 기부, 환경친화경영과 환경보호활동 등은 한국과학기술원(2006)과 이코노미스트(2005)는 중요한 요소로 다루지 않고 있다. 또한 해외기업이 중시하는 기업지배구조와 종업원 인권이 국내에서는 크게 주목받지 못하고 있다. 최근 민감한 문제로 떠오르고 있는 공기업 지배구조의 경우 해외기업이 중시하는 사항인데, 국내 공기업도 이를 반영하고 있으나 국내 일반기업의 경우는 달리 나타나고 있다. 즉, 국내 일반기업은 기업 지배구조를 중요한 요소로 다루지 않고 있다. 이는 창업자의 기업가 정신과 적극적인 경영활동으로 소유와 경영이 분리되지 않고 성장해 온 우리 기업사의 특수성 때문인 것으로 보인다. 또한 국내에서 기업 지배구조에 대한 문제 제기는 대개 최상위권에 속한 대기업집단을 대상으로 하고 있고, 나머지 기업들은 현재의 기업 지배구조로도 법률적으로나 실제 경영에 있어 큰 어려움을 겪고 있지 않다는 점을 반영한 것으로 보인다. 상대적으로 공기업이 지배구조에 민감한 이유는 국내 대기업집단의 지배구조 특성을 반영하고 있으며, 정부의 경영평가제도 운영과 무관하지 않기 때문으로 판단된다.

〈표 5〉 CSR의 중요 요소 비교

순위	국 내		해 외
	본 연구	한국과학기술원(2006)	이코노미스트誌(2005)
1	임직원의 윤리적 행동	기업거래투명성	임직원의 윤리적 행동
2	사회공헌활동과 공익적 기부	임직원의 윤리적 행동	기업지배구조
3	환경친화경영과 환경보호활동	공정한 시장경쟁	기업거래투명성
4	공기업 거래의 투명성	환경경영활동	윤리적인 노동관행과 종업원인권
5	공기업 지배구조	사회공헌활동과 공익적 기부	환경경영활동

〈표 6〉 CSR의 중요 요소 순위 비교

CSR의 중요 요소	순위		
	본 연구	한국과학기술원(2006)	이코노미스트誌(2005)
임직원의 윤리적 행동	1	2	1
사회공헌활동과 공익적 기부	2	5	-
환경친화경영과 환경보호활동	3	4	5
기업거래투명성	4	1	3
기업지배구조	5	-	2

다. CSR경영의 중요성 변화

CSR경영에 대한 기업의 관심뿐만 아니라 기업 외부 이해관계자들의 기대와 요구수준도 변화하고 있다. 기업사회책임, 사회책임경영, 지속가능경영 등은 2000년 이후 논의되기 시작하였다. 지속가능경영이란 용어는 2000년 이전에는 단 1건도 언론에 언급된 적이 없었는데, 2001년 이후에만 무려 276건의 기사가 등장하였다(한국과학기술원 사회책임경영연구센터, 대한상공회의소 지속가능경영원, 2006, p.31).

본 연구는 우리나라 공기업을 대상으로 지난 5년간 CSR의 중요성이 얼마만큼 변했다고 느끼고 있는지 조사하였다. 조사 결과는 〈표 7〉과 같다. 전체 응답자의 81.8%가 지난 5년 동안 CSR경영의 중요성에 대해 ‘중요성이 크게 증가하였다’, ‘중요성이 매우 크게 증

가하였다’ 등으로 응답하였다. 이러한 답변을 ‘중요성이 매우 크게 증가하였다’를 7점, ‘중요성이 매우 크게 감소하였다’를 1점으로 하여 환산할 경우 공기업은 평균 5.91점을 나타내었다. 국내 일반기업을 연구대상으로 한 한국과학기술원(2006)은 4.10, 해외를 연구대상으로 한 이코노미스트(2005)는 4.06점을 나타내 국내기업과 해외기업 사이 양 집단의 차이는 미미하였으나 공기업의 경우 변화의 정도를 국내기업과 해외기업보다 훨씬 심각하게 인식하고 있음을 발견하였다. 이는 공기업의 경우도 해외자원개발 등을 통하여 해외 사업 확장을 추구하는 기업의 경우 글로벌 기업들의 관행을 따르지 않으면 안되기 때문에 CSR경영의 세계적 움직임이나 추세에 기민하게 대응할 필요성을 반영한다고 볼 수 있다. 더욱이 공기업의 경영평가 항목에 CSR경영을 점차 강조하고 있어 CSR경영에 대한 공기업의 관심뿐만 아니라 공기업 외부 이해관계자들의 기대와 요구수준을 맞추려는 노력이 이루어지고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

〈표 7〉 CSR 중요성의 사회 인식 변화(지난 5년간)

CSR 중요성의 사회 인식 변화(지난 5년간)	빈도	비율(%)
1. 중요성이 매우 크게 감소하였다	0	0.00
2. 중요성이 크게 감소하였다	0	0.00
3. 중요성이 약간 감소하였다	1	4.55
4. 별 변화가 없다	0	0.00
5. 중요성이 약간 증가하였다	3	13.64
6. 중요성이 크게 증가하였다	14	63.64
7. 중요성이 매우 크게 증가하였다	4	18.18
계	22	100.00
평균	5.91	
표준편차	0.87	

다. CSR경영의 주요 동인

우리나라 공기업의 CSR경영에 대한 높은 인식은 〈표 7〉에 나타난 바와 같다. 이렇게 공기업이 CSR에 대해 높은 인식을 가지는 이유를 분석하기 위해 공기업의 CSR경영의 주요 동인에 대한 조사를 실시하였으며 그 결과를 보면 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 공기업의 CSR 활동 계기(또는 CSR이 중요해지는 이유)

구 분	1순위		2순위		3순위		가중 점수
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	
1. CSR에 대한 주주의 관심 증대	1	4.55	0	0.00	1	4.55	4
2. 강화되는 규제와 제도	3	13.64	0	0.00	1	4.55	10
3. 높아지는 사회여론과 시민의 기대	17	77.27	5	22.73	0	0.00	61
4. 제품 시장(고객)의 요구	0	0.00	3	13.64	1	4.55	7
5. 자본시장(투자자)의 요구	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
6. 경쟁사의 CSR 활동	0	0.00	1	4.55	0	0.00	2
7. 세계적 유행	0	0.00	0	0.00	2	9.09	2
8. 현 경영진의 적극적인 의지	1	4.55	4	18.18	3	13.64	14
9. 경영평가 등 정부정책의 변화	0	0.00	8	36.36	9	40.91	25
10. 국제사회나 해외사업 관련국가	0	0.00	0	0.00	2	9.09	2
11. 경쟁우위에 도움이 되는 입증된 사례	0	0.00	1	4.55	3	13.64	5
합계	22	100.00	22	100.00	22	100.00	132

공기업의 CSR경영의 주요 동인을 순위 조사하여 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 부여한 결과 공기업이 CSR경영을 강화하게 된 가장 중요한 동기로 높아지는 사회여론과 시민의 기대(61점)를 지목하고 있으며, 그 다음으로 경영평가 등 정부정책의 변화(25점)를 제시하고 있다. 그러나 현 경영진의 적극적인 의지(14점), 강화되는 규제와 제도(10점)를 제외하면 여타 7개 항목은 10점 미만의 점수로 나타나 CSR경영의 주요 동인으로 여기지 않는 것으로 나타났다. 사회여론과 시민의 기대 항목의 경우 한국과학기술원(2006)의 조사 결과와 같이 수위를 차지하여 사회여론과 시민의 높아지는 기대가 CSR경영의 주요 동인임을 확인시켜주고 있으며, 경영활동이 기업을 둘러싼 외부환경 변화에 대한 대응이라는 점을 고려하면 CSR 활동의 강화는 사회의 요구 변화에 대한 당연한 대응이자 인식으로 보인다. 현 경영진의 적극적인 의지 등의 내적인 원인, 강화되는 규제와 제도 등의 외적인 원인 역시 한국과학기술원(2006)의 조사결과와 같이 CSR경영의 주요 동인으로 간주되고 있다.

현 경영진의 적극적인 의지 등의 내적인 원인은 아주 높은 점수를 나타내고 있지는 않으나 내적인 원인의 출발이 경영진의 자발적인 경영의지인지 공기업 경영평가와 같은 정책적인 변수에 의해 적극적인 의지를 표명하는지에 대해서는 판단이 어렵다. 그러나 경영진의 의지는 공기업의 경우 CEO의 경영평가와 무관하지 않을 것으로 판단된다. 공기업의 특성으로 나타나는 경영평가 등 정부정책의 변화는 공기업에서는 CSR경영의 주요 동인이 되고 있으며, 민간기업이 매우 중요시하는 제품시장이나 고객의 요구는 공기업에서는 CSR경영의 주요 동인으로 인식하고 있지 않음을 확인할 수 있다. 그러나 고객관리 측면에서 볼 때 머지않아 공기업의 CSR경영 범주 중 중요하게 다루어야 하는 항목으로 판단된다.

본 설문조사 결과를 한국과학기술원 사회책임경영연구센터와 대한상공회의소 지속가능경영원(2006)이 공동 조사한 결과 및 이코노미스트誌(2005)의 경영진에 대한 설문조사 결과와 비교하면 <표 9>와 같다.

<표 9> CSR의 주요 동인 비교

순위	국내		해외
	본 연구	한국과학기술원(2006)	이코노미스트誌(2005)
1	높아지는 사회여론과 시민의 기대	사회여론과 시민의 기대	기업스캔들
2	경영평가 등 정부정책의 변화	제품시장(고객)의 요구	경쟁우위에 도움이 된 것으로 입증된 사례
3	현 경영진의 적극적인 의지	현 경영진의 적극적 의지	사회여론과 시민의 기대

해외 이코노미스트誌(2005)의 경우 2000년대 초반에 큰 파장을 일으켰던 거대 글로벌 기업의 분식회계 등 기업스캔들이 CSR 활동의 계기가 된 것으로 보인다. 기업스캔들은 미국에서 이전보다 훨씬 규정이 까다로운 사베인스옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act)⁸⁾이 제정되어 회계 투명성 기준이 강화되는 데 결정적인 역할을 하였다. 기업스캔들이 언급될 때마다 기업의 무책임성(irresponsibility)이 회자되었고, 기업에게 CSR경영이 기업스캔들

8) Sarbox or SOX로도 불리는 미국의 회계 개혁에 관한 연방법률로서, 월드컴과 엔론같은 거대 기업들의 잇달은 회계부정으로 인해 막대한 피해가 발생하자 회계제도 개혁의 필요성이 제기되었고, 2002년 7월 30일 법안의 발의자인 상원의원 폴 사베인스(민주당, 메릴랜드)와 하원의원 마이클 옥슬리(공화당, 오하이오)의 이름을 따서 제정되었다.

을 없애줄 것이라는 왜곡된 인식을 갖게 하였다는 지적도 있다(Greenfield, 2004; 한국과학기술원 사회책임경영연구센터, 대한상공회의소 지속가능경영원, 2006, p.34).

많은 해외기업이 CSR 활동이 사회에 대한 기업의 커뮤니케이션을 활성화시켜 기업의 경쟁우위 확보에 실질적인 도움을 준다고 인식하고 있다. 즉 CSR경영이 경쟁우위와 시장 성과에 도움이 된다는 다양한 사례가 기업이 CSR경영을 보다 중요하게 여기게 하는 동인으로 작용하고 있는 것이다. 공기업을 포함한 국내기업도 스캔들에 민감하기는 하지만 스캔들을 일으킨 기업보다는 오히려 우량기업이 선도적이고 모범적으로 CSR경영을 도입한 경우가 많았다. 즉, 공기업을 포함한 국내기업은 외국기업과 달리 주로 기업에 ‘사회환원’을 기대하는 우리 사회 일반의 요구에 대한 대응 차원에서 CSR경영을 추진해 왔음을 알 수 있다.

라. 이해당사자의 CSR경영 요구 수준

CSR경영 영역을 지속가능성의 3대 차원인 경제적, 사회적, 환경적 책임으로 분류하고 다시 이를 이해관계자 관점에서 주주, 종업원, 고객, 협력사, 지역사회 및 일반, 환경에 대한 책임으로 재구성할 수 있다. 경제적 책임은 주주에 대한 책임, 사회적 책임은 종업원, 고객, 협력사, 지역사회 및 일반에 대한 책임, 환경적 책임은 환경에 대한 책임 등으로 정리할 수 있다.

주주에 대한 CSR경영은 자본시장에서 주주의 권리를 강화하기 위한 정책과 프로그램으로 회계 투명성, 공정거래, 뇌물·부패방지, 기업 CSR정보의 공개 등을 포함한다. 이는 건전한 시장경쟁을 촉진함으로써 지속가능한 시장질서를 유지하고 기업이 본원적인 기업 활동을 통해 경제적 책임을 다할 수 있도록 한다. 종업원에 대한 CSR경영은 기업 내부의 이해관계자인 종업원에 대한 책임경영 차원이다. 인권보호 및 차별 방지, 여성 및 장애인 우대를 통한 다양성 확보, 협력적 노사관계, 보건·안전 강화, 교육훈련 등 종업원의 기본권을 보장하고 강력한 동기 부여를 제공하는 종업원 관련 정책과 프로그램들로 구성된다. 고객에 대한 CSR경영은 주로 최종 소비자를 대상으로 한 책임경영 차원이다. 제품 및 서비스의 완전한 공개와 고객보호에 관련된 정책과 운용 프로그램 등으로 구성된다. 협력사는 기업이 CSR경영을 공급사슬 전체로 확장하고자 할 때 가장 중요하게 고려해야 할 이해관계자이다. 상호이익이 되며 장기적인 파트너십을 지향하는 협력사 관리정책, 협력사에 대한 CSR경영 감시와 확산 프로그램 등이 있다. 지역사회 및 일반에 대한 CSR경영은

기업이 사회의 한 구성원으로서 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 중요한 이해관계자로서 지역사회와 일반대중이 있다. 지역사회는 사업장 운영과 직접적인 관계를 가진 이해관계자로서 경제적·환경적 측면에서도 직접적인 영향을 주고받는다. 지역사회에 대한 다양한 기여 프로그램의 운용, 공익적 사회활동 수행이 이 영역에 속한다. 환경에 대한 CSR 경영은 기업활동에서 발생하는 환경적 부하를 줄이고자 하는 다양한 환경경영 프로그램을 포함한다.

〈표 10〉 공기업의 사회적 책임에 대한 이해당사자의 요구 수준

설문 내용	응답 결과 (빈도: 명, 비율: %, 점수)							표본수 (평균 점수)	표준 편차
	매우 낮다	대체로 낮은 편이다	다소 낮은 편이다	보통 이다	다소 높은 편이다	대체로 높은 편이다	매우 높다		
1. 투자자(기관투자자 포함)	0 (0.00)	1 (4.55)	2 (9.09)	5 (22.73)	5 (22.73)	6 (27.27)	3 (13.64)	22 (5.00)	1.38
2. 이사회	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.09)	1 (4.55)	8 (36.36)	8 (36.36)	3 (13.64)	22 (5.41)	1.10
3. 규제당국	0 (0.00)	1 (4.55)	3 (13.64)	2 (9.09)	8 (36.36)	6 (27.27)	2 (9.09)	22 (4.95)	1.33
4. 고객(소비자) 또는 고객사	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (4.55)	2 (9.09)	6 (27.27)	4 (18.18)	9 (40.91)	22 (5.82)	1.22
5. 정부(주무부처 포함)	0 (0.00)	1 (4.55)	1 (4.55)	3 (13.64)	5 (22.73)	8 (36.36)	4 (18.18)	22 (5.36)	1.33
6. 내부 구성원(사원)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (4.55)	0 (0.00)	8 (36.36)	9 (40.91)	4 (18.18)	22 (5.68)	0.95
7. 협력회사	0 (0.00)	1 (4.55)	0 (0.00)	7 (31.82)	9 (40.91)	3 (13.64)	2 (9.09)	22 (4.86)	1.13
8. 지역사회	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.09)	14 (63.64)	6 (27.27)	22 (6.18)	0.59
9. 시민단체(NGO 포함)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.09)	11 (50.00)	9 (40.91)	22 (6.32)	0.65

CSR경영이 중요해진 가장 큰 이유 중 하나는 공기업을 둘러싼 다양한 이해당사자의 요구가 갈수록 높아지고 있다는 것이다. 공기업의 사회적 책임에 대한 이해당사자의 요구 수준은 어떠한지 이해관계자별로 기업에 대한 CSR경영 요구수준의 차이를 살펴보았다. <표 11>에서 이해당사자의 공기업에 대한 CSR경영 요구의 가장 큰 특징은 시민사회의 기대와 요구수준이 매우 높다는 점이다. 상위 1~3위가 시민단체(NGO 포함)와 지역사회, 고객(소비자) 또는 고객사로 나타났다. 반면 가장 낮은 요구를 보이는 그룹은 협력회사, 규제당국, 투자자(기관투자자 포함) 순이었다. ‘매우높다’를 7점, ‘매우낮다’를 1점으로 하여 환산할 경우 시민단체(NGO 포함)(6.32점), 지역사회(6.18점), 고객(소비자) 또는 고객사(5.82점) 등이며, 협력회사(4.86점), 규제당국(4.95점), 투자자(기관투자자 포함)(5.00점) 등이다.

<표 11> 이해당사자의 CSR 요구 수준 비교

순위	국내		해외
	본 연구	한국과학기술원(2006)	이코노미스트誌(2005)
1	시민단체(NGO 포함)	시민단체 또는 NGOs	이사회
2	지역사회	지역사회	규제당국
3	고객(소비자) 또는 고객사	고객 또는 소비자	투자자 및 주주
7	투자자(기관투자자 포함)	-	-
8	규제당국	-	-
9	협력회사	-	-

본 설문조사 결과를 한국과학기술원 사회책임경영연구센터와 대한상공회의소 지속가능경영원(2006)이 공동 조사한 결과 및 이코노미스트誌(2005)의 경영진에 대한 설문조사 결과와 비교하면 이해당사자의 공기업에 대한 CSR경영 요구수준 순위 상위 1~3위는 본 연구의 결과와 한국과학기술원(2006)의 결과와 동일하였다. 하지만 본 연구의 결과 하위 7~9위는 투자자(기관투자자 포함), 규제당국, 협력회사 등으로 이코노미스트誌(2005) 보고와 상반된다. 본 연구의 결과 하위 7위 투자자(기관투자자 포함)는 해외기업에서는 3위를 차지하고 있으며, 본 연구의 결과 하위 8위 규제당국은 해외기업에서는 2위를 차지하

고 있다.

이코노미스트誌(2005) 설문 분석 결과 해외기업은 주주와 주식시장의 CSR경영 요구가 가장 강한 것으로 나타났다. 해외기업이 국내기업보다 소유와 경영의 분리 수준이 높다는 전제에서 본다면, CSR경영 요구수준이 가장 높게 나타난 이사회도 결국 주주의 대리인으로 볼 수 있다. 해외기업과 국내기업이 크게 다른 점으로 해외기업은 CSR경영의 목적을 주로 주주에 대한 책임에서 찾고 있다는 점과 자본시장에서의 요구가 강하다는 점을 들 수 있다. 해외기업이 지배구조와 기업거래 투명성을 가장 중요한 요인 중의 하나로 인식하고 있는 것도 같은 맥락이다. 우리나라의 경우 시민사회와 자본시장의 CSR경영 요구수준이 상당한 차이를 보여 주고 있다. 이는 아직까지 CSR경영의 중요성을 제대로 이해하지 못한 자본시장과 CSR경영을 강력하게 요구하고 있는 시민사회 사이에서 공기업의 고민이 커질 수밖에 없음을 시사한다. CSR경영에 대한 사회적 압력을 많이 느끼고 있는 공기업이 좀 더 적극적이고 능동적으로 CSR활동을 펼칠 수 있도록 우리나라 자본시장의 인식 전환이 필요하다고 할 수 있다.

2. CSR 추진활동 현황과 투자효과

기업의 사회적 책임에 대한 인식은 2000년 이후에 확산되었다. 그러나 우리나라 공기업이 CSR경영을 구체적으로 어떻게 추진하고 있는지에 대해서는 제대로 알려진 바가 없다. 본 연구에서는 CSR경영 추진활동 현황과 투자효과를 CSR 추진 현황, CSR 활동의 기대효과, CSR경영 추진의 장애요인, CSR경영 투자 효과 등으로 구분하여 조사하였다.

가. CSR경영 비전, 추진계획 및 경영활동에서의 CSR고려 수준

CSR경영을 담당하는 팀장의 81.8%가 CSR을 추진하기 위한 명시적인 중장기 비전과 계획을 가지고 있다고 답하였다(〈표 12〉). 이는 우리나라 산업계의 CSR경영의 중요성에 대한 인식 수준과 비교해 보았을 때 매우 높은 비율이다. 이는 응답기업이 CSR 활동 수준이 비교적 높은 공기업이기 때문으로 해석된다. 또한 CSR경영 비전과 경영방침이 경영평가 과정을 통하여 보편화되었기 때문에 공기업 간 큰 차이를 보이지 않고 있다.

본 조사에서는 CSR경영이 개발, 생산, 마케팅, 판매 등 경영계획 수립이나 일상적인 경영활동에서 어느 정도 고려되고 있는지를 조사하였다. 조사결과 공기업이 주로 중장기

적인 관점보다는 단기적인 관점에서 CSR경영활동을 추진하고 있음을 보여준다. 이는 투자 의사결정이나 사업계획을 수립할 때 CSR경영을 거시적인 관점에서는 중요하게 고려하고 있지 못하고 있는 것으로 판단된다.

CSR경영에 대한 최고경영진의 후원과 참여 정도는 매우 높은 편이다. 최고경영진의 후원과 참여의 적극성에 대한 물음에 CSR경영을 담당하는 팀장은 '대체로 그런 편이다' 또는 '매우 그렇다' 등 81.8%가 긍정적인 응답을 보여주었다. 이번 조사에 응답한 기업은 규모의 차이가 있지만 다양한 사회공헌, 환경보호활동을 전개하고 있고 기업 내부에서 투명경영이나 윤리경영 등의 프로그램을 마련하였거나 추진하고 있다. 따라서 기업마다 CSR경영활동의 규모와 범위의 차이는 있을 수 있지만, CSR경영활동이 CEO의 의지와 리더십으로 전개되고 있다는 것만은 확실하다고 판단된다.

〈표 12〉 공사의 CSR 추진 현황

설문 내용	응답 결과 (빈도: 명, 비율: %, 점수)								표준 편차
	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	다소 그렇지 않은 편이다	보통 이다	다소 그런 편이다	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	표본수 (평균 점수)	
1. 투자의사결정을 하거나 중장기 사업계획을 수립할 때 CSR을 적극 고려한다	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (4.55)	3 (13.64)	9 (40.91)	5 (22.73)	4 (18.18)	22 (5.36)	1.09
2. 개발, 생산, 마케팅, 판매 등 일상적인 경영활동에서 CSR을 적극 고려한다	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.09)	2 (9.09)	11 (50.00)	2 (9.09)	5 (22.73)	22 (5.27)	1.20
3. 최고경영진은 CSR 활동을 적극 후원하고 참여한다	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.09)	2 (9.09)	11 (50.00)	7 (31.82)	22 (6.05)	0.90
4. 모든 구성원(사원)이 CSR 활동에 공감하고 적극 참여한다	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (4.55)	2 (9.09)	4 (18.18)	9 (40.91)	6 (27.27)	22 (5.77)	1.11

이에 비해 모든 구성원의 CSR활동 참여에 대해서는 긍정적으로 답한 비율이 68.2%로 다소 낮게 나타났다. 이는 공기업의 CSR경영이 상의하달(top-down) 방법으로 진행되고 있다는 앞의 분석결과와 일관된 결과로 나타나고 있다. 공기업의 CSR경영은 일상적 경영 활동에서는 고려되고 있으나, 중장기적 관점의 접근은 부족한 편이며, 경영진에 의해 주도되어 아직까지 전사적으로는 확산되지 못하고 있는 것으로 보인다. 이는 CSR경영에 대한 인식을 전환할 필요성이 있음을 시사한다.

나. CSR활동의 기대효과

CSR활동이 공기업 경영성공에 미치는 영향은 공기업 이해당사자의 공통된 관심사이지만 기존 자료는 미흡하다. 본 설문조사에서 CSR경영을 담당하는 팀장은 CSR활동이 기업의 명성과 이미지 형성에 높은 기여를 하고 있다는 응답을 하고 있다(〈표 13〉). 즉 ‘대체로 그런 편이다’ 또는 ‘매우 그렇다’ 등 90.9%가 긍정적인 응답을 하는 것으로 나타나고 있으며, 평균 점수가 6.23점에 이르고 있어 성과 차원에서 가장 기여도가 있는 항목으로 나타났다. 실제 기업이 환경문제를 일으키거나 판매한 제품에 중대한 결함이 발견되었을 때 기존에 쌓아온 좋은 이미지가 문제 해결에 도움이 된다고 판단한다. 또한 과거 이미지 실추를 경험한 회사일수록 CSR활동에서 뒤처지지 않도록 노력하는 경향이 나타난다. 일반적으로 해외 시장에서 경쟁중이거나 해외 진출을 계획중인 기업들은 CSR경영을 경쟁우위 확보와 연계시켜 추진하는 경우가 많다.

한편, CSR경영을 담당하는 팀장의 54.5%(평균 5.64점)가 CSR활동은 구성원(사원)의 직무 만족도와 사기를 높여줄 것이라는 기대를 가지고 있는 것으로 나타났다. 그리고 CSR활동이 공기업의 경쟁우위 확보에 관한 질문에 대하여는 평균 5.36점으로 응답하여 기업의 명성도를 높인다는 응답에 비해서는 약간 낮았지만 긍정적임을 보여주었다. 이윤 증대 효과는 평균 5.27점, CSR경영의 기업 위험 감소 효과는 평균 4.86점을 나타내어 대체적으로 긍정적인 응답을 하였다. 따라서 보편적으로 CSR활동은 구성원(사원)의 직무 만족도와 사기를 높여줄 것이라는 기대, CSR활동이 기업의 경쟁우위 확보와 이윤 증가로 이어질 것이라는 예상, CSR활동이 기업의 위험 감소 효과가 있다는 판단 등을 긍정적으로 평가하고 있음을 보여주고 있다.

〈표 13〉 공기업 CSR활동의 기대 효과

설문 내용	응답 결과 (빈도: 명, 비율: %, 점수)								표준 편차
	전혀 그렇지 않다	대체로 그렇지 않은 편이다	다소 그렇지 않은 편이다	보통 이다	다소 그런 편이다	대체로 그런 편이다	매우 그렇다	표본수 (평균 점수)	
1. 기업의 CSR활동이 활발하면 공기업에 대한 정부 규제가 줄어들 것이다	2 (9.09)	1 (4.55)	6 (27.27)	8 (36.36)	2 (9.09)	0 (0.00)	3 (13.64)	22 (3.86)	1.64
2. CSR활동은 경쟁우위를 유지하는 데 도움이 될 것이다	0 (0.00)	1 (4.55)	1 (4.55)	3 (13.64)	6 (27.27)	6 (27.27)	5 (22.73)	22 (5.36)	1.36
3. CSR활동은 공기업의 명성을 유지하고 이미지를 형성하는데 도움이 될 것이다	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.09)	13 (59.09)	7 (31.82)	22 (6.23)	0.61
4. CSR활동은 공기업의 리스크를 줄여줄 것이다	1 (4.55)	0 (0.00)	3 (13.64)	3 (13.64)	8 (36.36)	4 (18.18)	3 (13.64)	22 (4.86)	1.49
5. CSR활동은 구성원(사원)의 직무 만족도와 사기를 높여 줄 것이다	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.09)	8 (36.36)	8 (36.36)	4 (18.18)	22 (5.64)	0.90
6. CSR활동은 기업 이익을 높이는 데 도움이 될 것이다	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (4.55)	4 (18.18)	9 (40.91)	4 (18.18)	4 (18.18)	22 (5.27)	1.12

그러나 의외로 CSR경영이 정부규제를 제어하는 효과에 대해서는 평균 3.86점으로 나타나 정부규제와 CSR경영이 상관관계가 없다고 인식하고 있다. CSR경영이 외부압력에 대한 대응이나 위협 감소를 주된 목적으로 한다는 판단을 하지는 않는 것으로 보인다. CSR경영을 담당하는 팀장은 CSR활동을 잘 하면 정부 규제가 줄어들 수 있는 기회를 발견할 가능성을 낮게 보고 있다. 다시 말하면 공기업의 CSR활동은 정부 규제에 대한 대응이 아니라 시장, 고객, 경쟁사, 국제표준 등 외부 환경 변화에 대한 자발적인 대응임을 다시 한 번 보여주는 결과이다.

CSR경영의 긍정적인 효과에 대한 인식은 외국기업과 국내기업이 거의 동일하다. 이코노미스트誌(2005)의 조사에 응한 해외기업의 80%가 기업성과 향상에 도움이 될 것이라고 응답했다. 그러나 중요시하는 CSR경영 기대효과에서는 약간의 차이가 있다. 본 설문 조사 결과를 지속가능경영원(2006) 및 이코노미스트誌(2005)의 결과와 비교하면 〈표 14〉와 같다.

〈표 14〉 CSR 활동의 기대효과 비교

순위	국내		해외
	본 연구	한국과학기술원(2006)	이코노미스트誌(2005)
1	기업명성과 이미지 향상	기업명성과 이미지 향상	종업원 사기진작과 직무만족
2	종업원 사기진작과 직무만족	종업원 사기진작과 직무만족	기업명성과 이미지 향상
3	경쟁우위 유지	경쟁우위 유지	정부규제의 감소

다. CSR활동의 장애요인

CSR경영의 중요성에 대한 인식이 확산되면서 공기업도 CSR경영의 활동영역을 꾸준히 확장하고 있다. 공기업은 대체적으로 규모가 크고 사회적 위상이 높아 CSR활동을 당연한 것으로 인식하고 있다. 그러나 여전히 다양한 장애요인이 존재하고 있다. 공기업은 CSR경영을 추진하는 데 있어 가장 큰 어려움으로 CSR경영에 소요되는 비용 부담과 불확실한 CSR의 효과를 들었다(〈표 15〉 참조).

본 설문조사에서 공기업의 CSR경영 추진 장애요인 중 가장 애로로 느끼는 요인을 순위 조사하여 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 부여하여 계산한 결과 CSR경영에 소요되는 비용 부담(53점)을 가장 애로요인으로 보았고, 불확실한 CSR경영의 효과(34점)를 중요한 애로요인으로 지적하였다. 추진과정의 애로사항으로 CSR경영에 소요되는 비용 부담을 제시하는 것은 경영상황에 따라 CSR경영 관련 예산의 변동이 심하여 장기적인 계획을 세우기 힘들다는 점을 시사한다고 판단된다. 그리고 불확실한 CSR경영의 효과(34점)를 중요한 애로요인으로 보는 이유는 공기업이 일정한 예산을 투입하여 CSR활동을 수행하였으나 가시적인 성과를 계량화하기 힘들고 더욱이 대부분의 공기업이 비상장기업이기 때문에 주가에 어떤 영향을 미치는지 파악하기 힘들기 때문인 것으로 사료된다. 또한 CSR경영의 효과는 장기적 성과로 나타나는 면이 있기 때문에 공기업의 CSR경영 담당자는 투입한 예산에 대응하는 산출물(output)을 제시하기 어려운 점이 장애요인으로 인식되고 있는 것으로 파악된다.

〈표 15〉 CSR 활동의 장애요인

구 분	1순위		2순위		3순위		가중 점수
	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)	
1. 소요되는 비용	15	68.18	3	13.64	2	9.09	53
2. 불명확한 CSR 효과	3	13.64	11	50.00	3	13.64	34
3. 극심한 품질, 가격경쟁	0	0.00	1	4.55	0	0.00	2
4. 경영진의 낮은 인식	3	13.64	1	4.55	3	13.64	14
5. 구성원(사원)의 낮은 인식	1	4.55	3	13.64	6	27.27	15
6. CSR이 중요하지 않은 산업 특성	0	0.00	2	9.09	5	22.73	9
7. 담당자 부재	0	0.00	0	0.00	1	4.55	1
무응답			1	4.55	2	9.09	4
합계	22	100.00	22	100.00	22	100.00	132

그 다음으로는 구성원의 낮은 인식(15점), 경영진의 낮은 인식(14점), CSR경영이 중요하지 않은 산업 특성(9점) 등의 순으로 나타났다. 이는 CSR경영 전담조직이 취약하거나 사내에서 CSR경영 관련 조직이 미약하여 높은 공감대에 비하여 추진동력이 떨어진다는 점을 지적하는 것으로 볼 수 있다. 한편, CSR경영의 활성화를 위해 정부가 공기업의 사회공헌 관련 비용에 대한 세제 혜택 등의 지원이 필요하다고 판단하며, 또한 정부 주도의 사회공헌활동의 제도화가 가져올 수 있는 공기업 자율성 침해와 그에 따른 부작용에 대해서도 고려하여야 할 것으로 판단한다.

CSR경영 추진의 장애요인을 보면 외국기업과 국내 공기업 및 민간기업이 거의 동일하다. 본 설문조사 결과를 지속가능경영원(2006) 및 이코노미스트誌(2005) 결과와 비교하면 〈표 16〉과 같다. 이코노미스트誌(2005)의 조사에서는 국내에서는 크게 두드러지지 않은 이사회 및 경영진의 인식이 주요 장애물로 나타났다. 이는 국내 CSR 활동이 경영진 주도로 상의하달식으로 진행되는 것과 대비되는 결과이다. 그밖에 CSR경영의 효과와 비용문제가 해외에서도 핵심적인 이슈임이 드러났다.

〈표 16〉 CSR 활동의 장애요인 비교

순위	국내		해외
	본 연구	한국과학기술원(2006)	이코노미스트誌(2005)
1	소요되는 비용	소요되는 비용	이사회/경영진의 낮은 인식
2	불명확한 CSR 효과	불명확한 CSR 효과	불명확한 CSR 효과
3	구성원(사원)의 낮은 인식	극심한 품질, 가격경쟁	소요되는 비용
4	경영진의 낮은 인식	경영진의 낮은 인식	-

마. CSR경영 투자 효과

기업 경영활동은 크게 계획(plan)과 실행(do), 그리고 결과 모니터링(see)의 3단계로 이해할 수 있다. CSR활동도 추진전략, 실행에 못지않게 중요한 것이 CSR활동 결과 또는 성과를 모니터링하고 다음 계획에 반영하는 것이다. 이러한 모니터링 작업은 CSR활동과 실질적 기업성과의 관계에 대한 시장의 관심을 충족시키는 것이다. CSR활동을 적극적으로 추진하고 있는 글로벌기업의 경우 CSR경영을 기업성과, 특히 기업의 브랜드 인지도 향상이나 재무적 성과로 평가하려는 노력을 계속하고 있다.

공기업의 CSR 투자 효과를 질문한 결과 CSR경영은 정량적 효과보다 정성적 효과를 기대할 수 있으므로 외부적으로는 공기업 이미지를 제고할 수 있으며, 내부적으로는 나눔 문화 확산을 통해 건전한 조직문화를 조성할 수 있는 정성적 효과를 기대할 수 있다는 응답을 하고 있다. 국민 접점인 지역사회에 실질적 도움이 되는 다양한 사회공헌활동을 통하여 상호협력체계를 구축하고 있으며, 해외의 경우 해당 주요 사업국에 대하여 경제적 사업 파트너로서 뿐만 아니라 상호 공생·공존하는 문화·사회 파트너로서 역할을 증진하는 긍정적인 효과가 있음을 보여주고 있다. 이는 글로벌 사회공헌활동으로 공기업에 대한 긍정적 이미지 제고와 향후 글로벌기업으로서 신뢰할 만한 기업 브랜드로 창출하여 궁극적으로 공기업의 수익을 창출하는 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대함을 시사한다. 부정적인 언론보도, 반기업 정서와 같은 위협 요소를 낮춤으로써 공기업 브랜드 가치 등 무형자산 보호 및 관리에 도움이 되는 리스크 매니지먼트로 나아가는 긍정적 역할을 보여주고 있다.

3. CSR경영을 위한 지출비용 및 추진조직

가. CSR활동 지출비용

CSR활동 지출비용을 기부금, 장학지원, 결식아동지원, 사회복지사업 등 사회공헌활동과 내부 환경관리비용을 제외한 환경보호프로그램 지출 등 환경보호활동 등으로 구분하여 지출한 비용을 조사한 결과를 보면, 사회공헌활동은 평균 17,530백만원, 환경보호활동은 평균 47,898백만원 합계 65,428백만원을 지출하여 2009년 매출액 95.4조원 대비 0.069% 수준을 집행한 것으로 나타났다. 가장 지출규모가 큰 한국전력을 제외하면 매출액 대비 CSR활동 지출비용은 훨씬 더 낮음을 보여주고 있다.(<표 17> 참조)

<표 17> CSR 활동을 위한 비용지출 규모(2009년)

구 분	조건	응답수	금액(백만원)			
			평균	편차	최대	최소
1. 사회공헌활동(기부금, 장학지원, 결식아동지원, 사회복지사업 등)	한전 포함	22	17,530	61,744	288,580	40
	한전 제외	21	4,623	12,434	57,040	40
2. 환경보호활동(내부 환경관리비용을 제외한 환경보호프로그램 지출 등)	한전 포함	18	47,898	199,385	846,800	4
	한전 제외	17	904	1,500	4,856	4

나. CSR관련 조직구성 및 담당인력의 수

<표 18>을 보면 CSR경영 관련 담당인력의 수는 평균 7명이며, 최소 1명에서 최대 31명으로 구성되어 있다⁹⁾. 대부분의 공기업은 CSR경영 관련 통합조직을 두고 있지 않았으며, 환경경영, 준법감시, 사회공헌 등이 각각 별도의 부서로 분리되어 있다. 사회공헌부서는 사회공헌팀을 조직한 경우도 있으나 대부분 본사 홍보팀 소속이며, 대외협력팀, 경영지원팀, 고객지원실 등에 속해 있다. 공기업은 윤리경영 부문에서는 상당한 성과를 보이

9) CSR경영을 담당하는 팀장의 답변에서 자신이 속한 사업장 혹은 사업부문의 인력에 대해서만 답한 것인지, 전사적인 인력 규모를 답한 것인지 불명확한 점이 있어서 이 결과는 해석에 주의를 요한다.

고 있으나 윤리경영을 포함하는 CSR 관련 조직은 미흡한 것으로 나타났다. 이는 CSR경영과 관련된 조직에 속한 인력이 대부분 CSR활동을 전담하지 않고 다른 기능부서 관련 업무를 병행하고 있는 공기업 CSR경영 현실을 보여주는 것이다.

〈표 18〉 CSR 활동 담당 인원 수

구 분	응답수	인원 수(명)			
		평균	편차	최대	최소
CSR 활동 담당 인원 수	22	7	8	31	1

라. CSR경영 의사결정 프로세스

공기업 CSR경영 의사결정 프로세스는 일반적으로 실무자의 의견을 수렴하여 검토하는 과정에서 운영위원회의 심의 및 검토를 거쳐 본부장의 의견을 거치도록 하고 있다. 일부 공기업의 경우 이사회 내에 사회책임위원회와 같은 소위원회를 두어 중요한 CSR경영 의사결정의 자문 역할을 하는 경우도 있다. 대체적으로 의사결정 프로세스는 경영평가를 받는 윤리경영 부문의 프로세스를 활용하고 있어 기존 윤리경영과 관련한 프로세스를 CSR 의사결정을 활성화할 수 있는 프로세스로 확대·발전할 필요성이 있다고 판단된다.

IV. 공공기관의 CSR경영 방향과 발전과제

우리나라 공기업 CSR경영 실태 조사결과, 많은 공기업들이 주로 중장기적인 관점보다는 단기적인 관점에서 CSR경영활동을 추진하고 있음을 보여주고 있다. 이는 투자 의사결정이나 사업계획을 수립할 때 CSR경영을 거시적인 관점에서는 중요하게 고려하고 있지 못하고 있는 것으로 판단된다. 또한 공기업의 CSR경영이 상의하달(top-down) 방법으로 진행되고 있으며, 경영진에 의해 주도되어 아직까지 전사적으로는 확산되지 못하고 있는 것으로 보인다. 또한 CSR경영에 소요되는 비용 부담과 불확실한 CSR경영의 효과를 중요한 애로요인으로 지적하였다. 추진과정의 애로사항으로 CSR경영에 소요되는 비용 부담을 제시한 것은 경영상황에 따라 CSR경영 관련 예산의 변동이 심하여 장기적인 계획을 세우기 힘들다는 점을 시사한다고 판단된다.

공기업의 CSR 추진 실태와 노정된 애로사항은 우리나라 공공기관 CSR경영이 극복해야 할 중요한 과제이다. 본 연구에서는 4가지 발전과제 즉, (1) CSR경영에 대한 인식 전환, (2) CSR성과 측정지표 개발, (3) 전략적 CSR경영 개념 도입, (4) CSR경영 글로벌 표준화에 적극 대응을 제시한다.

1. CSR경영에 대한 인식전환

우리나라의 일부 공기업은 아직도 CSR경영을 경영평가를 받기 위한 하나의 과정으로 인식하고 있다. 그러나 일부 공기업은 CSR의 전략적 중요성에 대한 글로벌 환경 변화를 인식하기 시작하였으며 ISO26000이 가져올 파장에 대해서도 점차 이해의 수준을 높여가고 있다. 우리나라 공기업 CSR 활성화의 가장 우선적인 과제는 공기업의 CSR에 대한 인식의 전환이다. CSR의 역할은 기업과 사회 간의 갈등을 줄여주거나 갈등을 사전에 대응하여 기업의 손실을 극소화할 수 있는 기업의 전략적 활동이다(장지인, 2008). EU는 CSR을 기업이 더 나은 사회와 더 깨끗한 환경을 위해서 자발적으로 기여하기로 결정한 프로그램으로 정의하며, ILO는 CSR은 기업의 이해관계자들을 윤리적으로 혹은 책임있는 방법으로 다루는 것을 말한다고 정의하고 있다. CSR이 궁극적으로 기업가치에 긍정적인 영향을 미치기 위해서는 기업전략의 중요한 일부로 인식하는 사고의 전환이 필요하다. 그리고 무형자산으로서 CSR을 관리하는 방안을 강구하고 이를 위하여 기업내부 시스템을 정비하는 것이 필요하다. CSR이 기업가치에 미치는 영향에 관한 선행연구가 많이 이루어지지 않았으나 대체적으로 기업의 CSR 성과가 기업가치에 긍정적인 영향을 미친다고 보고하고 있다¹⁰⁾. 공기업은 CSR활동을 추가적인 비용으로 인식하는 차원을 넘어 궁극적으로 공기업의 공익사업을 지속시키고 자본시장에서 자본비용을 절감할 수 있는 투자이며 전략적인 도구라는 인식을 가져야 할 것이다.

2. CSR성과 측정지표 개발

공기업의 CSR활동이 CSR경영 성과로 나타나고 그 성과가 기업가치로 연결되기 위해서

10) CSR이 기업가치에 미치는 영향에 관한 가설 개발은 장지인(2008)을 참조. 실증적 연구는 국내외적으로 많이 이루어졌으나 그 결과는 상이하게 나타나고 있다. 실증연구에 대한 검토는 장지인(2008)을 참조.

는 공기업의 CSR경영 성과를 측정하여 전달하는 메커니즘의 효율성이 전제되어야 한다. 즉, 자본시장의 참여자들이 공기업의 CSR경영 성과를 식별하기 위해서는 CSR경영 성과에 대한 공정하고 정확한 측정치가 존재해야 하고, 그 측정지표를 활용하여 이해관계자들이 공기를 평가하고 감시하는 등 관련된 의사결정을 하는 데 유용한 지표가 되어야 할 것이다. 특히, 공기업은 대부분 비상장기업이기 때문에 CSR경영 성과가 주가에 반영되어 평가될 수 없는 한계가 있으므로 공기업 CSR경영의 성과를 측정하는 지표가 필요하다.

CSR경영 성과에 대한 측정지표는 상대적으로 많이 개발되어 있지 못하며 현재 개발되어 있는 측정지표는 세 가지 유형이 있다. 제1유형은 지수(index) 형태로 측정되는 것으로 1999년에 개발된 DJSI(Dow Jones Sustainability Indexes)와 2001년 개발된 유럽의 FTSE4Good index가 개발되어 투자자들의 판단을 돕고 있다. Innovest Strategic Value Advisors의 평가모형은 CSR경영을 포함한 기업의 지속가능성 평가모형으로 CSR경영 성과도 하나의 무형자산으로 취급하여 평가에 산입시키고 있는 대표적인 평가지표이다. 제2유형은 평판지수(reputational ranking)로서 Fortune의 Most Admired Company Ranking과 FT의 Most Respected Firms Ranking 등이다. 그리고 제3유형은 특정 영역의 구체적인 성과 측정치로서 주로 환경오염을 측정한 CEP지수와 같은 것이다. 국내에서는 경실련의 경제정의지수(KEJI index)가 가장 포괄적인 CSR성과 측정치로 인정받고 있다. 그 밖에 전경련과 지경부에서 기업 스스로가 CSR성과를 측정할 수 있는 도구를 개발하여 공개하고 있으나 책임 있는 기관이 측정하여 공시하고 있는 지수는 없는 형편이다. KEJI 지수도 상당한 역사를 가지고 있으나 아직 자본시장에 공개되어 활발하게 이용되는 정도는 아니다. 2002년부터 이노베스트와 에코프런티어가 공동으로 국내기업을 대상으로 이노베스트 환경성과와 무형자산성과를 평가한 결과를 발표하고 있어 국내시장에서 기업의 CSR성과 측정치로서 주목되고 있다.

CSR성과의 측정치가 개발되고 공시되기 전이라도 기업이 자발적으로 기업의 사회적 성과(social performance)를 공시할 수 있다. 우리나라의 경우는 아직도 규제기관에 의하여 강제적으로 공시하도록 요구받고 있는 재무정보 이외의 사회적 성과에 관한 공시정보는 그 양이 충분하지 않으며¹¹⁾, 그 정보는 외부감사를 받지 않은 것이기 때문에 정보의 질(quality)도 문제가 될 수 있다. 최근 많은 기업들이 GRI G3 기준에 의한 지속가능보고

11) 현재는 기업회계기준에서 기업의 환경 관련정보를 주석사항으로 공시요구하고 있는 실정이다.

서를 발표하기 시작하였으나 이 보고서를 통해 해당 기업의 CSR경영 성과를 평가하기에는 많은 해결과제가 남아 있는 실정이다. 공기업의 CSR 활성화를 위해서는 CSR성과 측정치의 개발과 활용, 그리고 공기업의 자발적인 사회적 성과정보 공시의 유도 그리고 그러한 정보의 질을 높이기 위해 CSR성과를 담은 공기업 지속경영보고서의 표준화와 검증 등이 이루어져야 할 것이다. 그 중에서 가장 중요한 것은 CSR성과를 측정하는 지수의 개발이며 이를 위한 공기업, 정부 및 전문가그룹의 참여와 노력이 요구된다.

3. 전략적 CSR경영 개념 도입

공기업을 대상으로 시행한 본 연구의 설문조사에서 우리나라 공기업들은 대체적으로 사회문제 해결에 관심을 두고 있으며, 저소득층 및 소외계층을 위한 사회공헌활동이나 자연보호 등 공공의 편익을 위한 자원봉사활동을 전개하고 있다. 이들은 자기 사업영역과 관련이 있는 분야에서 사회공헌활동에 참여하는 것을 선호하고 있었는데, 노년층 건강 증진이나 무료 간병봉사 등의 활동을 펼치고 있는 공기업, 취약계층의 결식문제 해결에 관심을 두고 있는 공기업, 숲가꾸기와 자연보호에 중점을 두고 있는 공기업 등이 이에 해당한다. 이들은 이와 같은 활동을 통하여 해당 분야에서 공기업이 지닌 유무형의 자산을 사회적 문제 해결을 위해 활용함과 동시에 기업의 이미지 개선과 성과 향상을 기대하고 있는 것으로 판단된다.

그러나 많은 공기업들이 보유하고 있는 역량과 무관한 영역의 활동을 CSR경영활동으로 선택하여 투입한 자원에 비해 그 성과를 기대하기 어려운 경우가 많이 나타나고 있다. 공기업의 CSR경영 방향은 전략적 CSR경영 개념을 이해하고 투입한 자원 대비 그 창출성과를 극대화할 수 있도록 CSR경영 비전의 정립과 공기업이 보유하고 있는 역량을 기반으로 전략을 수립하여 CSR경영을 추진해 나가야 할 것이다.

4. CSR경영 글로벌 표준화에 적극 대응

최근 개최된 지속경영임원협의회에서 지속경영임원 55명을 대상으로 설문조사한 결과 43.6%(23명)가 글로벌 사회책임(CSR)의 최대 이슈로 'ISO26000과 UN 글로벌 컴팩트와 같은 국제규범 표준화 움직임과 그 대응'을 꼽았다. 특히, ISO26000은 세계기업과 경쟁하는 데 있어 주요 바로미터가 될 것이라고 예상하고 있다. 또한, ISO26000이 가이드라

인 성격의 권고사항이라고는 하지만 발효 이후에는 상당수 국가 및 해외 기업들이 상대 기업에 ISO26000 준수를 요구함으로써 사실상 강제적인 효과를 지니는 글로벌 무역장벽으로 대두될 것으로 예상했다¹²⁾.

ISO26000의 제정은 비단 수출 대기업에만 국한되어 영향을 미치는 것은 아니다. 한국생산성본부는 시스템다이내믹스 기법을¹³⁾ 이용하여 ISO26000 도입과 사회 파급효과를 분석한 결과 ISO26000의 도입 후 전반적인 사회책임(CSR)경영에 대한 요구가 커질 것으로 파악되었다. 따라서 국내 모든 기업과 기관이 ISO26000의 직·간접적인 영향하에 놓일 것으로 예측하였다.

ISO26000 제정은 공공기관에 미칠 파급효과도 클 것으로 예상된다. 특히, 해외사업을 적극적으로 추진하고 있는 에너지공기업들은 해외 자본시장에서 막대한 규모의 자본을 조달해야 한다. 해외 자본시장의 채권자들은 지속가능보고서뿐만 아니라 ISO26000의 도입과 CSR경영 성과를 요구할 것이다.

ISO26000에서는 기업의 CSR경영 범주를 환경, 인권, 노동, 지배구조, 공정한 업무 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여 등 7개 분야에 걸쳐 300여개의 지침을 제시하여 사실상 가장 강력한 글로벌 표준화 지침이라고 할 수 있다. 우리나라 대부분의 공기업 CSR경영은 윤리경영 영역에 치중하거나 사회공헌 수준에 머물고 있는 것이 현실이다. ISO26000에서 제시하는 지침은 그 동안 CSR경영에 소극적이고 비체계적인 공기업 CSR경영의 모범 가이드라인을 제공해 준다는 관점에서도 중요하다.

ISO26000에 대한 대응은 국내 민간기업들도 상당히 소극적인 것이 현실이다. 특히, 중소기업 경우는 금전적·비금전적 이유로 아직 ISO26000 제정이 초래할 파급효과에 대해 무관한 면을 보여주고 있다. 국내 공기업의 경우 관심은 가지고 있다고 보여지나 ISO26000에 대한 이해 부족 및 CEO의 관심 부족 등으로 아직 본격적인 도입 노력은 보이지 않고 있다. 보다 체계적인 CSR경영 추진을 위하여 ISO26000에 대한 공기업들의 관심과 도입 노력이 요구된다.

12) 한국생산성 본부의 권태식 부회장은 앞으로 2~3년 ISO26000이 모든 조직에 대한 평가 잣대가 될 것이며, ISO26000 제정을 계기로 CSR경영은 새로운 무역장벽이 될 것이며 대기업은 물론 중소기업에도 더미는 미룰 수 없는 필수적인 문제가 될 것으로 예상하였다(서울경제와의 인터뷰에서 발췌, 2010. 06.04).

13) 시스템다이내믹스는 동태적, 순환적 인과관계 중심의 현상에 대한 모델링을 이용하여 복잡한 인과관계로 구성된 시스템이 다양한 조건변수의 변동에 따라 변화하는 양상을 컴퓨터상에서 구현, 각종 대안들에 대한 실험을 수행하는 방법론이다.

참고문헌

- 고동수, 『기업의 사회적 책임(CSR): 국제논의 동향 및 우리의 대응 방안』, 산업연구원, 2006. 3, pp.5-39.
- 기획재정부 공공정책국 민영화과, 「2009년 공기업(23개) 경영실적 분석」, 보도자료, 2010. 4. 16.
- 김동욱, 「제9회 경실련 CSR포럼 발제자료」, 서울프레스센터, 2010.
- 노한균, 『한국기업의 CSR 현황과 전략, 기업의 사회적책임(CSR)과 기업가치: 글로벌 이슈와 한국기업의 대응』, 중앙대학교 경영연구소, 2008.
- 노한균, 「제9회 경실련 CSR포럼 발제자료」, 서울프레스센터, 2010.
- 노한균, 「ISO 26000시대의 지역사회 참여와 발전」, 2010년 사회공헌세미나 발표자료, 부산, 2010.
- 대한상공회의소, 『사회책임투자의 글로벌 동향과 시사점』, 2007
- 장지인, 『기업의 사회적 책임(CSR)과 기업가치(CSR이 기업가치를 높이는가?)』, 대한상공회의소 연구보고서, 2008.
- 전국경제인연합회, 『국내외 ‘CSR 추진 조직’ 운영현황과 시사점』, 2008. 7.
- 한국과학기술원 사회책임경영연구센터·대한상공회의소 지속가능경영원, 『우리나라 기업의 사회적책임경영 현황 및 전망에 관한 조사 보고서』. 2006.
- Alexander, G. J. and R. A. Buchholz, “Corporate Social Responsibility and Stock Market Performance,” *Academy of Management Journal* 21, 1978, pp.479~486.
- Balabanis, G., H. C. Phillips, and J. Lyall, “Corporate Social Responsibility and Economic Performance in the Top British Companies: Are They Linked?,” *European Business Review*, Vol.98, No.1, 1998, pp.25~44.
- EU, “Corporate Social Responsibility National public policies in the European Union,” 2007.
- EU, “European Commission activities to promote corporate social responsibility 2007-2008,” 2009.
- Freedman, M. and Jaggi, B., “Pollution Disclosure, Pollution Performance and

- Economic Performance,” *Omega*, 10, 1982, pp.167~176.
- Freeman, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Pittman, Marshfield, MA, 1984.
- Freedman, M. and B. Jaggi, “An Analysis of the Impact of Corporate Pollution Disclosures Included in Annual Financial Statements on Investors Decisions,” *Advances in Public Interest Accounting* 1, 1986, pp.193~212.
- Freedman, M. and C. Wasley, “The Association Between Environmental Performance and Environmental Disclosure in Annual Reports and 10ks',” *Advances in Public Interest Accounting*, Vol.3, 1990, pp.183~193
- Friedman, M., “The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits,” *New York Times Magazine*, 13(September), 1970, pp.122~126.
- Friedman, M., “Does Business Have a Society Responsibility?,” *Bank Administration*, April, 1971, pp.13~14.
- Garriga, E. and D. Mele, “Corporate Social Responsibility Theories: Mapping the Territory,” *Journal of Business Ethics*, Vol.53, 2004, pp.51~71.
- ISO, Voting Results on ISO/CD 26000(ISO/TMB/WG SR N 160), 25 Mar., Geneva: ISO, 2009a.
- ISO, Guidance on Social Responsibility(ISO/TMB/WG SR N 172), 14 Sep., Geneva: ISO, 2009b
- ISO, Preliminary Voting Results on ISO/DIS 26000(ISO/TMB/WG SR N 175), 15 Feb., Geneva: ISO, 2010
- ISO/IEC, Conformity Assessment: Vocabulary and General Principle, IOS/IEC 17000, Geneva: ISO/IEC, 2004.
- McWilliams, A. and D. Siegel, “Corporate Social Responsibility and Financial Performance: Correlation or Misspecification?,” *Strategic Management Journal*, Vol.21, No.5, 2000, pp.603~609.
- Jones, T. M., “Corporate Social Responsibility Revisited, Redefined,” *California Management Review*, Vol.22, No.3, 1980, pp.59~67.
- Kotler P. and L. Nancy, “Corporate Social Responsibility: Doing the Most Good for

- Your Company and Your Cause,” N.J.: John Wiley & Sons, 2005.
- UN, *United Nation Global Compact Annual Review* – Anniversary Edition June, 2010.
- UNEP, Annual Report of the PRI Initiative, 2009.
- Waddock, S. A., and S. B. Graves, “The Corporate Social Performance – Financial Performance Link,” *Strategic Management Journal*, Vol.18. No.4, 1997, pp.303~319.

공공기관 경영평가지표의 효율성 분석:

2008년~2010년 평가결과에 근거한 사례 연구

신완선 · 박재연
(성균관대학교 시스템경영공학과)

공공기관 경영평가지표의 효율성 분석

: 2008년~2010년 평가결과에 근거한 사례 연구

신완선·박재연(성균관대학교 시스템경영공학과)

I. 서론

공공기관 경영평가는 기관의 경쟁력 제고는 물론 인센티브 배분의 수단으로 활용되고 있다. 공공기관의 조직 운영에 그만큼 중요한 역할을 하고 있는 기능이다. 국가의 산업 및 경제 활동의 기반 강화와 해외사업 진흥에서 주도적인 역할을 하고 있는 공공기관의 역할을 감안할 때, 경영평가의 중요성도 더불어 부각되고 있으며 이해관계자들의 관심 또한 커지고 있는 상황이다.

공공기관 경영평가제도나 지표에 대한 연구·분석 또한 다양한 관점에서 이루어지고 있지만 정작 평가의 핵심인 경영평가지표의 효율성 분석에 대한 연구는 미흡한 편이다. 기존 연구는 대부분 특정 연도에 초점을 맞추거나 지방공기업 혹은 준정부기관의 효율성에 국한되어 있는 정도다. 다년간 경영평가 적용 결과에 근거한 평가지표의 유효성과 연계성에 대한 연구가 전혀 이루어지지 못하였다. 즉, 단편적인 관점에서의 지표 효율성 분석에 그치고 있어서 공공기관 전체에 대한 효율성 분석이 제대로 이루어지지 못한 것이다.

본 연구에서는 공공기관 경영평가가 통합적으로 운영된 기간의 평가지표 효율성을 분석하고자 한다. 즉, 공기업과 준정부기관(과거 산하기관)이 동일한 지표체계로 평가받은 기간에 초점을 맞춘다. 공공기관에 대한 경영평가 지표체계나 운영방식의 개선점을 종합적인 관점에서 도출하려는 노력의 일환이다.

우선 공공기관(공기업과 준정부 포함)의 최근 3년간 평가결과를 근거로 과정지표가 성과지표의 수준 향상에 어떤 영향을 주는지를 분석한다. 구조모형 제시를 통해서, 리더십/전략, 경영관리, 경영성과 간의 연계성을 확인한다. 리더십/전략과 경영관리의 세부 평가부문 간의 연계성과 경영관리의 세부 평가부문과 경영성과(주요사업성과, 고객만족, 노동생산성, 자본생산성) 간의 연계성에 대한 평가도 살펴본다. 또한, 공기업 경영평가의

효율성과 생산성 지수 분석을 통해 어떤 기관이 효율적으로 운영되었는지를 조사하고 개선 방향을 도출하고자 한다.

II. 경영평가에 관한 선행연구 검토

Wholey&Hatry(1992)는 효과적인 성과관리제도가 정부기관의 수준을 향상시키며 이로 인해 많은 정부기관들이 유용한 성과관리체계의 개발에 몰두하고 있다고 주장했다. 이러한 관점에서 볼 때, 지난 27년간 기관의 책임성 확보 및 경영개선에 지속적으로 기여해 온 우리나라의 경영평가제도는 성공적인 성과관리체계로 평가할 만하다.

공공기관 경영평가제도에 대한 연구는 크게 6개 분야로 나눌 수 있다. 경영평가제도의 발전방향 모색, 평가제도 개선, 평가모형 연구, 경영평가 효율성 분석, 경영평가 성과분석, 그리고 지표 간의 영향 분석으로 구분되며 이들 연구주제와 핵심내용들이 <표 1>에 제시되어 있다.

먼저, 공공기관 경영평가제도의 재검토와 발전방향에 대한 연구로는 신열·오철호(2002), 송대희(2003), 박석희(2003) 등이 있다. 신열·오철호(2002)는 경영평가제도는 평가결과와 연결된 보상체계의 공정화를 통해 평가대상의 총체적인 경영개선을 유도하는 것이며 경영평가의 초점을 사업을 통해 얻어진 산출만이 아니라 결과와 영향을 모두 고려하는 것에 맞추어야 한다고 하였다. 송대희(2003)는 공공기관 경영평가제도 도입 이후 경영효율성 개선효과가 괄목할 만하였으며 세계은행이 개발도상국 공기업 경영효율을 증진시킨 대표적 사례로서 한국의 공기업 경영평가제도를 들었다고 했다. 박석희(2003)는 경영평가제도가 책임경영방식의 정착이라는 제도의 도입목적에 기여했는지 아니면 도입 목적을 달성하는 데 한계가 있었는지 판단하기 위해 경영평가제도의 20년간의 변천과정을 분석했고 경영평가제도가 도입목적에 맞게 점차 개선되어 왔다고 했다.

공공기관 경영평가제도의 개선 분야는 평가방법과 지표 개선에 대한 연구가 주를 이룬다. 정재철(1998)은 현재의 평가방법이 기관별 특성이 반영되지 못하여 객관성 있는 평가 결과의 도출에 실패하고 있으며 평가지표 간 중복평가가 이루어진다는 문제가 있기 때문에 전략경영 지표를 삭제하고, 인사·조직·보수 부문을 공기업 경영혁신 계획의 실천 노력으로 대체해야 한다는 개선안을 제시했다. 윤행순(1998)은 공기업의 경영효율 향상을 위해 경영평가제도의 개선 이외에 내부적 문제해결 및 관리방식의 변화가 함께 이루어

어져야 하며 경영효율성 평가는 종합경영효율을 통해 할 수 있다고 했다. 오연천·곽채기(2003)는 경영평가시스템의 근본적인 개선을 위해 BSC 모델, 말콤볼드리지 품질경영모델(MB 모델) 등의 체계적인 수용을 통한 평가부문과 지표 간의 인과관계를 확보할 것을 제시했다. 이형우·임동환(2005)은 BSC적 관점에서 공기업 평가지표체계를 분석한 결과 내부 프로세스 관점에 치중하고 있으며 재무 건전성도 낮게 나타났음을 알 수 있었다. 따라서 BSC적 관점에 의한 평가지표 체계의 재설계를 통한 공기업의 효율성 향상을 주장했다. 종합경영, 주요사업, 경영관리로 이루어졌던 종전의 공공기관의 경영평가부문은 2008년부터 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 세 부문으로 구성되었다. 이에 대해 조택(2007)은 현행 평가체계가 종전의 평가체계에 비해 논리적 연계를 강화했으나 주요사업 관련지표에 관해서는 경영시스템 부문에는 비계량지표로, 경영성과 부문에는 계량지표로 설정되어 있어 이들 간에 대응관계에 관한 문제가 남아 있다고 했다.

공공기관 경영평가 모형에 대해서는 윤수재·이혜승(2008)은 조직관리역량, 조직성과, 만족도로 종합적으로 평가할 수 있는 효율적인 지방공기업 평가모형을 제안했다. 관리역량의 평가요소로는 인적자원관리, 프로세스, 리더십, 재무관리, 파트너십이 있으며 만족도의 평가요소로는 만족도 측정 및 만족도 개선 노력이 있다. 제갈돈·송건섭(2009)은 BSC 관점별 통합성과평가모형의 기본 틀을 제시하고 지방공기업의 BSC 관점별 세부평가지표를 책임경영, 경영관리, 고객만족의 공통 지표와 개별 지표인 사업운영으로 분류하고 그에 따른 세부평가지표를 형성했다. 또한 지방공기업의 효율성 평가에는 DEA의 이용이 유용하며 DEA 모형의 적용을 위해 투입요소를 직원 수, 노동가격, 총비용, 물적자본가격으로, 산출요소를 자기자본, 자기자본비율, 수익, 수지비율로 구성했다. 변종국(2010)의 연구에서는 공기업의 경영 상태는 재무제표를 통해 평가할 수 있으며 시장평가 지수(MPI)와 상대평가지수(RPI)를 구하고 그 결과를 종합하여 경영성과지수(MSI)를 구함으로써 공기업 내에서 상대적인 우위를 알 수 있었다.

공공기관의 효율성 평가에 관한 연구로는 이환범·송건섭·김병문(2005)은 DEA모형으로 (도시)개발공사의 효율성을 측정했다. 유금록(2009)은 노동과 자본을 투입요소로 안정성 비율과 수익성 비율을 산출요소로 방사적 자료포락분석모형과 비방사적 자료포락분석모형을 이용하여 서울특별시 시설관리공단의 효율성을 측정했다. 그 결과 방사적 모형에서는 성북구 시설관리공단이, 비방사적 모형에서는 성동구 시설관리공단이 가장 비효율적인 것으로 나타났다. 조택·송선하(2010)는 경영평가제도가 준정부기관의 경영효율

성에 미친 영향을 측정하는 데 있어 조직관리, 인사관리, 재무관리를 종속변수로 사용했다. 그 결과 경영평가제도가 조직관리 효율성과 인사관리 효율성에 긍정적인 영향을 미쳤으나 재무관리 효율성에는 유의미한 영향이 나타나지 않았음을 알 수 있었다. 이승용(2010)은 비율 분석에 의한 공기업의 효율성 평가를 한 결과 2002년을 제외하고 연도별로 효율성이 점점 개선되고 있었다. 인건비와 자본을 투입변수로, 매출액과 영업이익을 산출변수로 선정하고 DEA 분석을 통해 효율성을 측정한 결과 2000년대에는 2003년까지 하락하다가 2004년에 상승한다는 것을 알 수 있었다.

공공기관 경영평가의 성과분석에 대해서 광채기(2003)는 공기업의 경영평가제도가 고객만족도, 노동생산성, 경영성과의 향상에 기여하고 있다는 것을 밝혀냈다. 최성락·박민정(2008)은 연도별 공기업 평가 결과에 실질적인 개선 효과를 확인하기 위해 해당 지표에 대한 평가를 수행했다. 분석 결과 공기업 평가 제도는 전반적으로 평가부문의 향상 및 개선에 큰 효과를 내지 못하고 있는 것으로 나타났다. 경영성과에 대한 영향요인 분석은 최홍석·김재훈·정재진(2008)의 연구에서도 이루어졌다.

공공기관 경영평가지표 간 영향분석 연구의 일환으로 김계수(2002)는 말씀볼드리지 모형을 이용하여 공공부문의 품질경영 인과모형을 구축한 결과 리더십이 고객시장지향과 경영성과를 포함한 전 분야에 유의한 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다. 이준수(2011) 또한 말씀볼드리지 모형을 기반으로 2009년도 경영평가의 평가 범주 간 상관관계를 분석한 결과 리더십, 전략, 주요사업활동, 경영효율화 범주 간 높은 상관관계가 있음을 밝혀냈다. 유승현(2010)은 리더십·전략(계획), 경영시스템(집행), 경영성과(결과)의 경영과정 항목별 점수 간 상관관계 분석을 통해 경영성과 항목과 리더십·전략 및 경영시스템 항목 간의 약한 연계성이 있음을 검증하고 계획과 집행이 제대로 수행하지 못함에도 불구하고 경영성과가 높음을 밝혀냈다.

이러한 선행 연구들은 경영평가체계의 실효성 확인은 가능했지만 특정 연도에 초점을 맞춰 분석했거나 평가범주를 구성하는 요소에 대한 구체적인 분석에는 미흡한 측면이 있다. 또한 지방공기업이나 준정부기관에 대한 효율성 분석에 국한되어 있다는 한계점을 가지고 있다. 이에 본 연구에서는 이와 같은 문제점을 보완하여 장기적인 관점에서 과정 지표가 성과지표의 향상을 이끄는지 분석하고 공공기관 경영평가지표 간의 연계성을 객관적으로 파악하기 위한 구조모형을 제시하고자 한다. 공공기관의 리더십/전략, 경영관리, 경영성과 간의 연계성을 확인하고 리더십/전략과 경영관리의 세부 평가부문의 연

계성과 경영관리의 세부 평가부문과 경영성과 측면의 주요 사업성과와 노동생산성, 자본생산성, 고객만족 간의 연계성에 대해서 분석하고자 한다.

〈표 1〉 공공기관 경영평가에 관한 주요 선행연구 요약

적용분야 및 연구자	구분	연구주제	연구 내용
공공기관 경영평가 제도의 검토 및 발전방향	신열· 오철호 (2002)	지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토	경영평가제도는 공정한 보상체계를 통해 피평가기관의 경영개선을 유도한다
	송대희 (2003)	공기업 경영평가제도의 회고와 발전 방향	공기업 경영평가제도가 1984년 시행된 이래로 대내외적 파급효과를 가져왔다
	박석희 (2003)	정부투자기관 경영평가제도 20년의 조망과 변천과정 분석	경영평가제도는 정부투자기관의 책임경영방식의 정착에 기여해 왔다
공공기관 경영평가 제도의 개선 및 지표 개편	정재철 (1998)	공기업 관점에서의 경영평가제도 개선방안	경영평가지표 운영체계의 개선을 통해 기관별 특성을 반영하고 객관적인 평가결과를 도출해야 한다
	윤행순 (1998)	공기업 관점에서 조망한 경영평가제도 개선방안	종합효율성 지표의 도입을 통해 공기업의 경영효율성을 평가할 수 있다
	오연천, 곽채기 (2003)	정부투자기관 경영평가제도의 개선 방안	BSC 모델, 말콤볼드리지 모델(MB 모델) 등의 체계적인 수용을 통해 평가부문과 지표 간의 인과관계를 확보할 수 있다
	이형우, 임동환 (2005)	BSC의 관점에서 공기업의 성과평가지표 개선에 관한 연구	공기업 평가지표가 내부프로세스 관점에 치중하고 있으며 BSC적 관점에 의한 평가지표 체계의 재설계를 통한 공기업의 효율성을 향상할 수 있다
	조택 (2007)	공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구	2008년부터 공공기관의 경영평가 부문은 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 세 부문으로 구성되어 논리적 연계가 강화되었다
공공기관 경영평가 모형	윤수재· 이혜승 (2008)	효율적인 지방공기업 평가모형 정립을 위한 서설적 연구	조직관리 역량, 조직성과, 만족도로 종합적으로 평가할 수 있는 효율적인 지방공기업 평가모형을 제안했다
	제갈돈· 송건섭 (2009)	지방공기업 경영혁신을 위한 통합성과평가모형 구축 방안	지방공기업의 BSC 관점별 통합성과모형은 책임경영, 경영관리, 고객만족의 공통지표와 개별지표인 사업운영으로 구성된다
	변종국 (2010)	시장기준을 적용한 공기업 경영평가 모형	경영성과지수(MSI)를 통해 공기업 내에서 상대적 우위를 알 수 있다

〈표 1〉의 계속

적용분야 및 연구자	구분	연구주제	연구 내용
공공기관 효율성 평가	이환범 외 (2005)	지방공기업의 경영성과관 리와 평가지표개발	DEA모형에 의해 (도시)개발공사의 효율성을 측 정했고 이 결과로 (도시)개발공사의 효율성을 제고시킬 수 있다
	유금록 (2009)	지방공기업의 효율성 평가	공공부문의 효율성 분석에 비방사적 자료포락 분석모형을 사용할 필요가 있으며 본 연구에서 는 성동구 시설관리공단이 가장 비효율적으로 나타났다
	조택· 송선하 (2010)	경영평가제도가 준정부기 관 경영효율성에 미치는 영 향에 관한 연구	경영평가제도가 조직관리 효율성과 인사관리 효율성에 긍정적 영향을 미쳤으나 재무관리 효 율성에는 유의미한 영향이 나타나지 않았다
	이승용 (2010)	DEA(Data_Envelopment_ Analysis)를 이용한 공기업 의 효율성 측정	DEA 분석을 통해 공기업의 효율성을 측정한 결과 2000년대에는 2003년까지 하락하다가 2004년에 상승한다는 것을 알 수 있었다
공공기관 경영평가 성과분석	곽채기 (2003)	정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도 의 역할 및 운영 성과	공기업의 경영평가제도가 고객만족도, 노동생 산성, 경영성과의 향상에 기여하고 있다
	최성락· 박민정 (2008)	공기업 경영평가제도의 성 과분석	공기업평가제도는 전반적으로 평가부문의 향상 및 개선에 큰 효과를 내지 못하고 있다.
	최흥석 외 (2008)	공공기관 경영성과 영향요 인 분석	직원 수가 많은 기관이 경영평가 결과가 낮으며 KPI 수가 많은 기관일수록 경영평가 결과가 양 호했다
공공기관 경영평가 지표 간 영향 분석	김계수 (2002)	공공부문에서 MB모형을 이 용한 품질경영 인과모형의 구축에 관한 탐색적인 연구	말콤볼드리지 모델을 기반으로 리더십이 고객 지향과 경영성과를 포함한 전 분야에 유의한 영 향을 미치고 있다
	유승현 (2010)	공공기관 경영평가의 신뢰 성 및 타당성 분석	경영성과 항목과 리더십· 전략 및 경영시스템 항목 간의 약한 연계성이 있다
	이준수 (2011)	공공기관의 경영평가 총점 에 영향을 미치는 범주에 관 한 연구	말콤볼드리지 모델을 기반으로 2009년도 공공 기관의 리더십, 전략, 주요사업활동, 경영효율화 범주 간 높은 상관관계가 있음을 밝혀냈다

공공기관 평가지표의 구조모형을 구축하기에 앞서 연도별 평가지표별로 상이한 평가내
용에 대한 정리가 필요하다. 본 연구 모형은 경영평가지표 간의 연계성 분석을 통해 중점
관리가 필요한 과정지표를 도출해낼 수 있으며 향후 기관의 장기적인 성과향상 방안 도
출에도 영향을 줄 수 있다.

Ⅲ. 공공기관 경영평가지표 체계

본 연구에서 고려한 경영평가지표 체계는 2008년도부터 2010년도까지 운용된 것이다. 리더십/전략, 경영관리, 경영성과의 세 가지 평가부문으로 구성되어 있으며 평가지표로는 경영진 리더십, 전략, 조직 및 인사, 보수 및 노사, 재무 및 예산, 주요사업, 고객만족도, 노동생산성, 자본생산성, 주요사업성고가 포함되어 있다. 이를 3년간 평가지표에 초점을 맞춘 이유는 평가지표가 크게 바뀌지 않은 시기, 즉 공기업과 준정부기관이 동일한 지표 체계로 평가받은 기간이기 때문이다. 또한, 글로벌 경영품질 스탠더드인 말콤볼드리지 모델을 벤치마킹하여 평가모형을 설계했다는 것도 감안하였다. <표 2>는 2008년부터 2010년까지 평가지표의 내용 변화를 정리한 것이다. 리더십/전략 부문의 지표는 평가내용이

<표 2> 평가지표의 변화와 분류

평가 범주	평가지표	2008년도	2009년도	2010년도
리더십/ 전략	리더십	<ul style="list-style-type: none"> • 경영층 리더십 • 이사회·감사기능 • CS 경영 • 윤리·투명경영 	<ul style="list-style-type: none"> • 경영진 리더십 • 지배구조 및 윤리경영 • CS 경영 	<ul style="list-style-type: none"> • 경영진 리더십 • 책임경영
	전략	<ul style="list-style-type: none"> • 비전 및 전략개발 • 사업추진전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 비전 및 전략개발 • 주요사업 추진계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 비전 및 전략개발 • 주요사업 추진계획
경영관리	조직 및 인사	<ul style="list-style-type: none"> • 조직관리 • 인적자원 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 및 인적자원 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 및 인적자원 관리
	보수 및 노사	<ul style="list-style-type: none"> • 보수관리 • 노사관계 합리성 	<ul style="list-style-type: none"> • 보수관리 • 노사관계 합리성 	<ul style="list-style-type: none"> • 보수관리 • 노사관계 합리성
	재무 및 예산	<ul style="list-style-type: none"> • 재무(예산) 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 재무예산 관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 재무예산관리
	주요사업	<ul style="list-style-type: none"> • 사업지표(비계량) • 사업지표(비계량) • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업지표(비계량) • 사업지표(비계량) • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업지표(비계량) • 사업지표(비계량) • ...
경영성과	주요사업성과	<ul style="list-style-type: none"> • 사업지표(계량) • 사업지표(계량) • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업지표(계량) • 사업지표(계량) • ... 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업지표(계량) • 사업지표(계량) • ...
	노동생산성	<ul style="list-style-type: none"> • 노동생산성 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동생산성 	<ul style="list-style-type: none"> • 노동생산성
	자본생산성	<ul style="list-style-type: none"> • 자본생산성 	<ul style="list-style-type: none"> • 자본생산성 	<ul style="list-style-type: none"> • 자본생산성
	고객만족	<ul style="list-style-type: none"> • 고객만족 개선도 	<ul style="list-style-type: none"> • 고객만족 개선도 	<ul style="list-style-type: none"> • 고객만족 개선도

일부 조정된 것을 알 수 있다. 그러나 거의 모든 내용이 지표의 평가내용에 포함되었기 때문에 평가지표는 거의 동일했다고 볼 수 있다. 경영관리 부문의 지표는 2008년부터 2010년까지 3개년의 공통 지표인 조직 및 인사, 보수 및 노사, 재무 및 예산, 주요사업의 항목을 사용한다. 마지막으로 경영성과 부문의 지표는 고객만족, 노동생산성, 자본생산성, 주요사업성과 4가지로 구성된다.

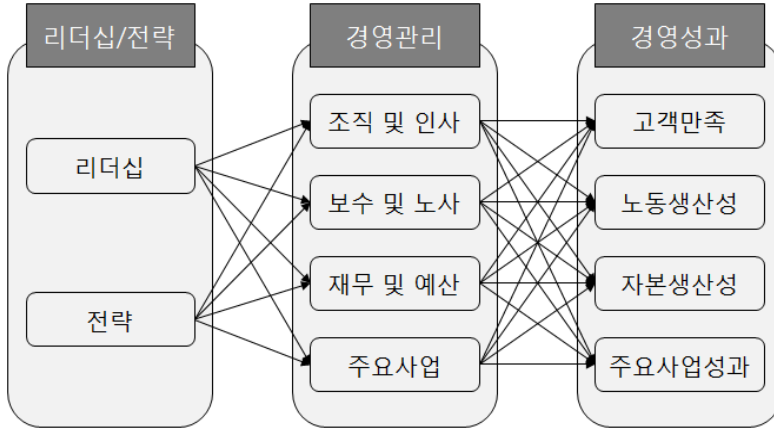
리더십/전략과 경영관리, 경영성과 간에 상호 연관성을 분석하기 위해서 모든 지표의 평가결과는 100점을 만점으로 환산시켰다. 즉, 득점 수준의 높고 낮음이 아니라 3년 동안 과정지표의 향상 수준이 성과지표의 결과에 어떤 영향을 미쳤는가를 파악하는 데 초점을 맞추었다. 분석은 2008년도부터 2010년까지 공통으로 경영평가가 실시된 21개 공기업(공기업I : 10, 공기업II : 11)과 31개 준정부기관을 대상으로 실시되었다.

IV. 경영평가지표의 연관성 분석

여기서는 경영평가지표들이 서로 어떤 연관성을 보여주고 있는지를 분석하는 데에 초점을 맞추고 있다. 우선, AMOS 프로그래밍을 통해 리더십/전략, 경영관리, 경영성과 간의 경로 도형을 구축하고 모형의 해석을 통해 리더십/전략 범주인 리더십과 전략이 경영관리 범주인 조직 및 인사, 보수 및 노사, 재무 및 예산, 주요사업에 미치는 영향과 경영관리 범주가 경영성과 범주의 고객만족, 노동생산성, 자본생산성, 주요사업성과에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 동일 부문의 지표 간 상관관계보다는 부문 간 혹은 지표 간 인과관계 도출에 초점을 맞추었다. 특히 과정지표로 볼 수 있는 리더십/전략과 경영관리가 경영성과에 어떤 영향을 주었는지가 주요 관심사였다. 각 지표의 기여도 수준에 의해서 향후 지표설계 과정에서의 우선순위 결정에 활용할 수 있기 때문이다.

이들 지표를 이용한 구조방정식 모형은 [그림 1]에 나타나 있다. 구조방정식에 직접적으로 나타나지는 않았지만 리더십과 전략이 경영성과 범주인 고객만족, 노동생산성, 자본생산성, 주요사업성과에 미치는 영향도도 알아본다.

[그림 1] 공공기관 경영평가지표 간 연계성 분석을 위한 연구모형



1. 연구모형의 적합도 분석

본 연구에서 제안한 모형과 자료가 어느 정도 적합한지를 평가하기 위해 $\chi^2(df)$, 기초 적합지수(GFI), 표준화 적합지수(NFI), 비교적합지수(CFI) 값을 모형의 적합도 지수를 계산하였다. 공기업, 준정부기관, 공기업I, 공기업II의 자료를 적용한 모형의 적합도를 검정한 결과 공기업의 경우 $\chi^2=41.179(p > .05)$, 자유도 6으로 나타났으며 기초적합지수(GFI)는 0.916, 표준화 적합지수(NFI)는 0.866, 비교적합지수(CFI)는 0.866으로 나타났다. 결과에 따르면, 공기업 구조 모형의 절대적합도 지수가 기초적합지수를 제외하고 기준 값에 미달한다는 것을 알 수 있다. 그러나 준정부기관의 경우 $\chi^2=22.123(p > .05)$, 자유도 3으로 나타났으며 기초적합지수(GFI)는 0.954, 표준화 적합지수(NFI)는 0.918, 비교적합지수(CFI)는 0.919로 연구모형으로서 필요조건을 갖추어 자료에 적합한 모형으로 평가할 수 있다. 기관 수가 많은 준정부기관에 대한 분석결과가 더 적합하다는 것을 알 수 있다. 공기업을 I과 II로 세분화시키면 공기업I이 공기업II보다 더 적합한 것으로 나타났다. 분석모형에 대한 적합도 지수가 네 가지 척도에서 모두 통계적으로 유의하지는 않지만 비교적 높은 수준이다. 이는 분석 결과를 상당 수준 신뢰할 수 있음을 의미한다.

〈표 3〉 분석모형의 적합도 지수

구 분	χ^2 (df)	GFI	NFI	CFI
공기업	41.179(6)	0.916*	0.866	0.866
준정부기관	22.123(3)	0.954*	0.918*	0.919*
공기업I	18.598(6)	0.916*	0.896	0.905*
공기업II	21.998(6) (p > .001)	0.906*	0.815	0.784
기준	< 12.6 (df=6, p=0.05) < 7.81 (df=3, p=0.05)	> 0.90	> 0.90	> 0.90

2. 공공기관 경영평가지표 간의 상관관계

경영평가지표 간의 연관성을 분석하기 위해서 공공기관을 공기업과 준정부기관으로 구분하여 상관관계를 측정하였으며 그 결과는 각각 〈표 4〉와 〈표 5〉에 제시되어 있다.

공기업의 경우, 리더십은 조직 및 인사($r=0.500$, $p<0.01$), 주요사업($r=0.340$, $p<0.01$), 고객만족($r=0.341$, $p<0.05$)과 유의한 상관을 보이는 것으로 나타났다. 높은 수준의 리더십이 이들 지표에 직접적으로 영향을 주고 있음을 의미한다. 경영관리에서는 경영성과로 유의한 상관을 가지는 항목이 없었다.

준정부기관의 경우, 리더십은 전략($r=0.735$, $p<0.01$), 주요사업($r=0.305$, $p<0.01$), 고객만족($r=0.290$, $p<0.05$)에 유의한 상관을 보이고 있다. 조직 및 인사도 보수 및 노사($r=0.325$, $p<0.01$)와 주요사업($r=0.204$, $p<0.05$)에 양(positive)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 재무 및 예산의 수준이 성과지표와 미미하지만 모두 음(negative)의 관계를 형성하고 있음이 특이하다.

종합적인 관점에서 볼 때, 리더십/전략은 대부분 경영관리지표와 양(+)의 상관관계를 보여주고 있다. 두 부문 모두 과정지표이므로 기관의 노력에 일관성이 있음을 알 수 있는 결과이다. 리더십/전략 부문의 실적 향상을 위해서 노력하는 기관들이 경영관리 부문에서도 좋은 실적으로 거두는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 리더십/전략이나 경영관리지표들이 경영성과에 미치는 영향은 일정하지 못하다. 예컨대, 공기업의 경우 리더십지표와 재무 및 예산지표의 평가결과는 노동생산성과 자본생산성과 음(-)의 상관관계를 보여주고 있다. 비계량지표인 리더십 성적이 좋아지면 오히려 계량지표인 생산성지표의 성적이 낮아진다는 의미이다.

이런 모순된 결과는 두 가지로 해석할 수 있다. 리더십/전략과 같은 비계량지표에서 아무리 노력해도 요금제한 등 총매출액 향상이 어려운 공공기관의 경영환경을 반영해 준다. 생산성지표의 한계를 보여주는 결과로 해석이 가능하다. 또 다른 해석은 성과지표의 성적에 공공기관이 민감하게 반응한다는 것이다. 대표적인 계량지표인 생산성지표들의 성적이 좋지 못하면 비계량지표의 성적을 높이기 위해서 평가에 적극적으로 대응할 수도 있다. 이러한 평가과정상의 현상이 분석 결과로 투영된 것으로 볼 수 있다.

〈표 4〉 공기업, 준정부기관의 경영평가 항목의 지표 간 상관관계

구 분		리더십/전략		경영관리				
		리더십	전략	조직 및 인사	보수 및 노사	재무 및 예산	주요사업	
공기업	리더십/전략	리더십	1.000					
		전략	0.706**	1.000				
	경영관리	조직 및 인사	0.500**	0.162	1.000			
		보수 및 노사	0.258	0.266	0.417**	1.000		
		재무 및 예산	0.155	0.574**	0.199	0.356*	1.000	
		주요사업	0.340**	0.463*	0.252*	0.011	0.462*	1.000
	경영성과	노동생산성	-0.157	0.409*	-0.077	0.172	-0.063	-0.186
		고객만족	0.341*	-0.193	-0.197	0.165	0.067	0.339
		주요사업성과	0.025	-0.069	-0.005	-0.111	0.153	-0.042
		자본생산성	-0.244	0.388	0.039	0.019	-0.274	0.040
준정부기관	리더십/전략	리더십	1.000	0.735**	0.110	0.000	0.240	0.305**
		전략	0.735**	1.000				
	경영관리	조직 및 인사	0.110	0.475**	1.000			
		보수 및 노사	0.000	0.254	0.325**	1.000		
재무 및 예산		0.240	0.227	-0.011	0.066	1.000		
	주요사업	0.305**	0.213	0.204*	0.139	-0.062	1.000	
준정부기관	경영성과	노동생산성	-0.148	0.173	0.132	0.129	-0.050	-0.073
		고객만족	0.290*	-0.299	0.202	0.129	-0.040	0.226
		주요사업성과	-0.130	0.151	0.232	0.091	-0.130	0.013

주: *p<.05, **p<.01

특히 공기업의 경우, 조직 및 인사는 성과지표와 상관관계가 거의 없거나 음(-)의 상관관계를 보여주고 있다. 인센티브가 높은 공기업은 계량 성적이 부진할수록 비계량지표의 실적관리를 위해 더욱 노력하는 현상이라고 해석될 수도 있는 결과다.

준정부기관의 경우, 보수 및 노사의 성적이 노동생산성, 고객만족, 주요사업성과와 거의 상관관계가 없는 것으로 나타난 것도 흥미롭다. 아는 기관 내부의 인센티브나 조직문화가 사업성과와는 큰 관계가 없음을 의미하는데 보다 연관성 높은 평가지표 개발이나 계량실적 관리에 관심을 가져야 한다는 것을 시사한다.

본 연관성 분석 결과에 한 가지 첨언하고 싶은 것은 지표 설계가 상관관계를 염두에 두고 만들어지지는 않았다는 사실이다. 정부 정책을 전개하는 과정에서 중요하게 대두되는 요인들은 타 지표와의 연관성과 상관없이 평가에 고려되었다. 예를 들어, 보수 및 노사, 재무 및 예산 등은 정부정책에 의해서 결정되는 요인들이 평가에 관련된다. 인건비 인상지침 준수 여부 등은 조직의 경영성과에는 무관하게 평가 결과에 영향을 미치는 항목으로서 준수하지 못한 기관은 평가 과정에서 낮은 평점을 받는 경우가 대부분이다. 다시 말해서, 여기서 제시하는 연관성 자체가 지표 설계의 타당성을 검증 및 확인하기에는 한계가 있음을 밝혀두는 바이다.

〈표 5〉 공기업 I, 공기업 II의 경영평가 항목의 지표 간 상관관계

구 분		리더십/전략		경영관리				
		리더십	전략	조직 및 인사	보수 및 노사	재무 및 예산	주요사업	
공기업I	리더십/전략	리더십	1.000					
		전략	0.736**	1.000				
	경영관리	조직 및 인사	0.468*	0.221	1.000			
		보수 및 노사	0.128	-0.067	0.651**	1.000		
		재무 및 예산	0.112	0.537**	-0.028	0.221	1.000	
		주요사업	0.359	0.133	0.177	-0.098	0.283	1.000
	경영성과	노동생산성	-0.072	0.676**	-0.539*	0.592**	-0.412	-0.039
		고객만족	0.312	-0.322	-0.152	0.136	0.011	0.556**
		주요사업성과	0.058	-0.215	-0.016	-0.070	0.391	-0.037
		자본생산성	-0.182	0.721**	-0.297	0.284	-0.685**	0.265

〈표 5〉 계속

구 분		리더십/전략		경영관리				
		리더십	전략	조직 및 인사	보수 및 노사	재무 및 예산	주요사업	
공기업II	리더십/ 전략	리더십	1.000					
		전략	0.568**	1.000				
	경영 관리	조직 및 인사	0.454*	0.025	1.000			
		보수 및 노사	-0.033	0.293	0.194	1.000		
		재무 및 예산	-0.167	0.377*	0.373**	0.347**	1.000	
		주요사업	-0.020	0.432**	0.455**	0.112	0.067	1.000
	경영 성과	노동생산성	-0.183	0.213	0.039	-0.133	0.283	-0.266
		고객만족	0.297	-0.028	-0.121	0.173	0.107	0.079
		주요사업성과	0.103	0.058	0.031	-0.102	0.060	0.056
		자본생산성	-0.231	0.059	0.132	-0.168	0.205	-0.259

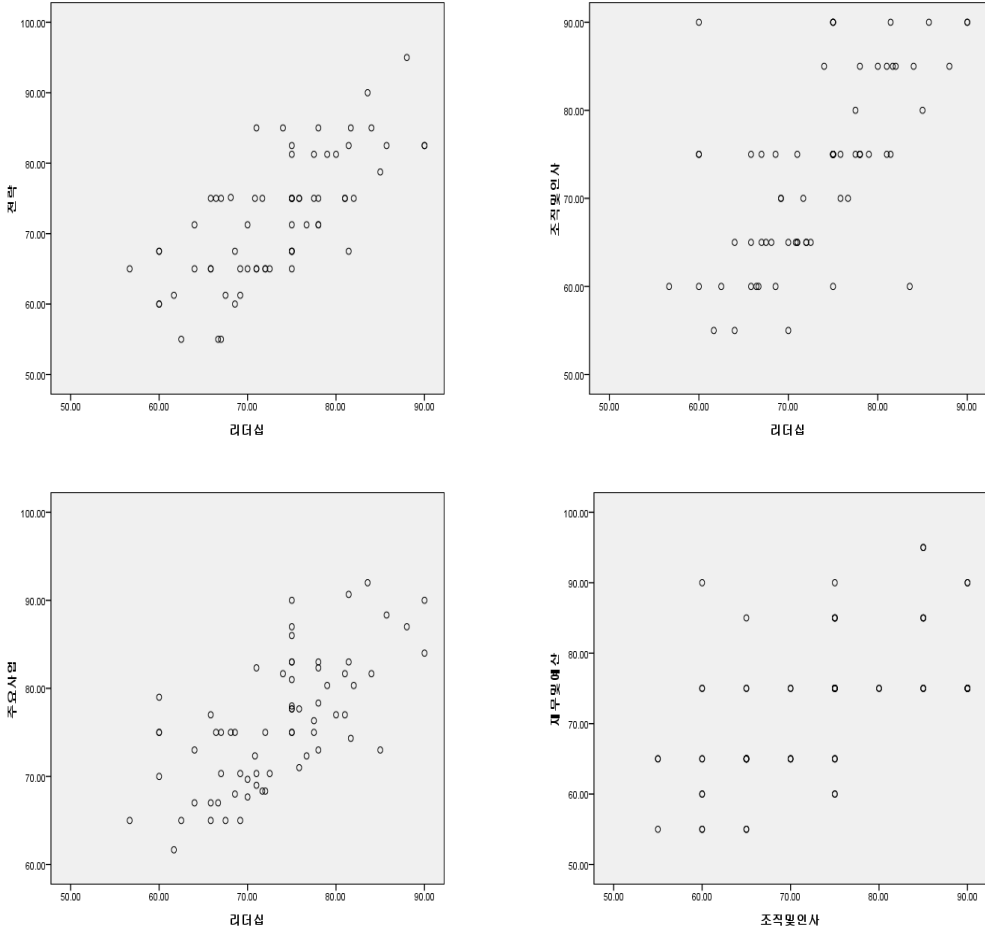
주 : *p<.05, **p<.01

3. 공공기관 경영평가 일부 지표 간의 산점도

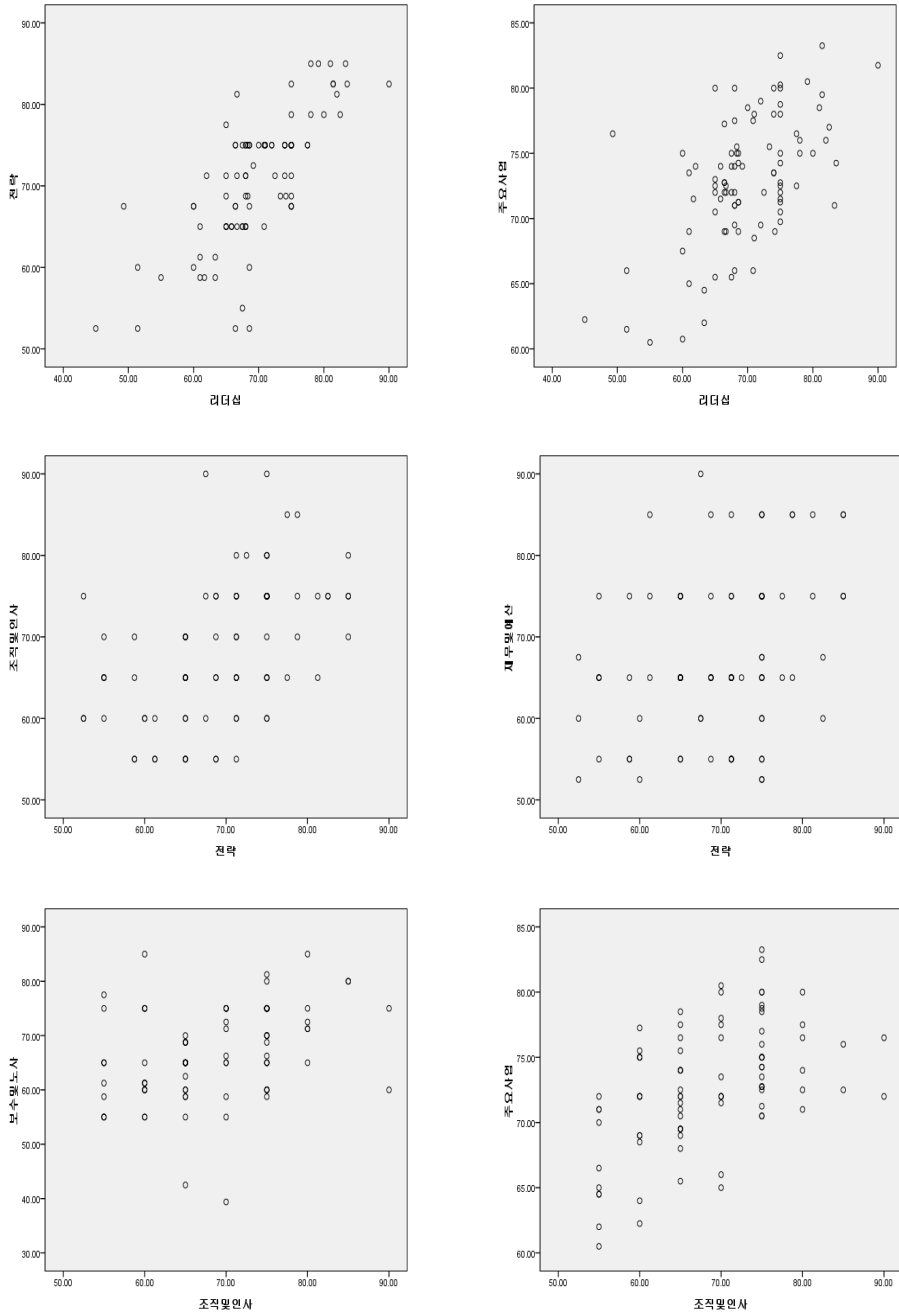
공공기관 경영평가지표 간의 상관관계를 도식적으로 파악하기 위해서 일부 지표에 대해서 산점도를 그렸다. [그림 2]에 제시된 바와 같이, 공기업의 경우 리더십과 전략이 조직 및 인사, 재무 및 예산, 주요사업에 대해서 확연하게 양(positive)의 상관관계를 보여 준다. 반면, 조직 및 인사와 재무 및 예산은 강한 상관관계를 인지하기 힘들다. 앞서 상관계수에서 제시되었듯이 서로 무관한 결과를 보여주고 있어서 조직인사 관련 경영시스템 수준이 재무예산 경영에는 크게 영향을 미치지 않는 것으로 볼 수 있다.

준정부기관의 경우, [그림 3]에 제시된 바와 같이 리더십과 전략이 강한 상관관계를 갖는 것을 도식적으로 확인할 수 있다. 전략과 재무 및 예산은 정(+)의 상관관계를 유지하고 있지만 그 수준은 약한 편이다. 체계적인 예산집행이 중요한 기관의 미션을 감안하면 중장기적으로 연관성을 높이려는 기관의 노력이 요구된다.

[그림 2] 공기업 경영평가 결과의 주요 지표 간 산점도: (2008년~2010년)



[그림 3] 준정부기관 경영평가 결과의 지표 간 산점도: (2008년~2010년)



V. 경영평가지표의 효율성 분석: DEA 분석

DEA(Data Envelopment Analysis: 자료포락분석)는 생산함수에 근거한 효율성 측정방법과는 달리 선형계획법에 근거하여 평가대상의 경험적인 투입물과 산출물 간의 자료를 바탕으로 경험적 효율 프론티어를 도출한 후 평가대상들이 효율 프론티어로부터 얼마나 떨어져 있는지의 여부로써 비효율성을 측정하는 기법으로 공공기관 경영평가와 같이 투입요소나 산출요소를 가격으로 나타내기 어려운 경우에 주로 사용된다. DEA 모형은 규모에 대한 수익 가정에 따라 CCR, BCC 모형이 있으며, 이들 모형은 투입지향과 산출지향으로 구별된다.

본 연구에서는 공기업 경영평가에서 사용된 경영평가지표에 대해서 DEA를 사용하여 효율적인 DMU(Decision Making Unit)와 비효율적인 DMU를 파악하고 벤치마킹 결과를 바탕으로 비효율적인 DMU의 개선방향 및 개선방안을 제시하고자 한다. 여기서 말하는 DMU는 피평가기관에 해당되며, 본 분석은 투입 대비 산출의 효율성 관점에서 경영관리시스템(투입) 지표가 우수한 기관과 경영성과(산출)와 상대적으로 높은 기관을 선별하는 수단으로 활용될 수 있다.

공기업의 효율성 측정에 필요한 투입요소로는 경영평가에 사용되는 비계량지표인 리더십, 전략, 조직 및 인사, 보수 및 노사, 재무 및 예산, 주요사업이며 산출요소로는 계량지표인 노동생산성, 고객만족, 주요사업성과, 자본생산성으로 선정하였다. 이로써 공기업의 경영평가에 있어 과정지표로부터 성과지표로의 효율성을 측정하는 것이 가능해진다.

〈표 6〉 경영 효율성 분석을 위한 투입 및 산출요소

투입요소	산출요소
리더십	노동생산성
전략	고객만족
조직 및 인사	주요사업성과
보수 및 노사	자본생산성
재무 및 예산	
주요사업	

리더십/전략의 두 가지 항목과 경영관리의 네 가지 항목, 총 여섯 가지를 투입요소로 선정하였고, 경영성과의 네 가지 항목을 산출요소로 선정하여 2008년부터 2010년까지 3년간의 데이터를 이용하고 산출지향 BCC모형을 바탕으로 각 연도별 효율성을 분석하였

다. 평가 대상기업은 2008년부터 2010년 사이의 공기업으로 한정한다. 공기업에 대해서만 효율성 분석을 한 이유는 준정부기관의 경우, 수익성 미션이 없어서 생산성 분석 자체를 적용하는 것이 한계가 있다는 판단에서다.

분석 결과는 <표 7>, <표 8>과 <표 9>에 나타나 있다. 경영평가 결과에 근거하여 효율성 분석을 할 때, 2008년도에는 한국감정원, 2009년도에는 한국방송광고공사, 2010년도에는 한국마사회가 효율적인 기업 운영을 했다는 것을 알 수 있다. 이들 기관의 VRS(규모 수익가변 기술적 효율성)가 타기관 대비 높게 나타난 것이다. 투입 대비 효과 관점에서 보았을 때, 이들 기업의 과정지표와 성과지표의 균형성이 가장 바람직한 결과를 보여주었다고 볼 수 있다. 한국전력공사의 경우에는 효율성이 높게 나타나지 않고 있는데, 이는 과정지표의 성적이 성과지표의 성적에 비해 상대적으로 높다는 것을 의미한다. 경영평가 결과를 기업운영 실적으로 가정한다면 경영시스템 수준에 비해서 경영성과는 기대에 미치지 못하는 것으로 해석될 수 있다.

조사 대상의 효율성을 규모에 근거하여 차별적인 설명이 가능하다. 크게 (i) 규모에 대한 수익불변(CRS) : 생산자가 생산과정을 그대로 복제하는 경우, (ii) 규모에 대한 수익체증(IRS) : 생산규모가 증가함에 따라 분업화, 전문화 등에 의해 효율성이 증가하여 생산이 비약적으로 증가하는 경우, 그리고 (iii) 규모에 대한 수익체감(DRS) : 생산규모가 증가함에 따라 의사전달 및 의사결정체계가 복잡해져 경영운영상의 비효율이 발생하는 경우로 구분할 수 있다.

분석결과에 따르면 3년 동안 ‘규모에 대한 수익불변’에 해당된 조직에는 지역난방공사, 대한주택보증, 인천항만공사, JDC, 마사회, 방송광고공사 등이 포함되었다. 생산규모가 크게 증가한다고 하더라도 수익성은 크게 영향을 받지 못한 조직에 해당된다. 과정지표의 수준이 향상된다고 하더라도 높은 성과를 보장할 수 없음을 의미한다. 반면에, 규모에 대한 수익체감(DRS)이 될 가능성이 있는 기관은 한국공항공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사, 한국가스공사 등이다. 경영시스템 수준이 효율적으로 성과와 연동될 수 있도록 노력해야 할 기관들이다. 조직 효율성 측면에서 여전히 개선해야 할 부문이 많다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 계량지표의 평가방식과도 무관하지 않다고 판단된다. 목표 대비 편차에 의해서 평가되기 때문에 일정 수준에 도달한 지표에서 높은 평가를 받기가 그만큼 어려운 상황인 것이다. 앞으로 성과 지표에 대한 평가방식을 재검토할 필요가 있음을 시사하는 결과라고도 볼 수 있다.

〈표 7〉 2008년도 공기업 평가지표의 DEA 분석

구 분	규모수익불변 기술적 효율성	규모수익가변 기술적 효율성	규모 효율성	효율성	준거 및 참조	준거 및 참조
DMU	CRS	VRS	SE	규모수익	준거집단	참조횟수
한국공항공사	0.8987	1	0.8987	DRS	14	0
한국도로공사	0.8667	1	0.8667	DRS	14,15	0
한국석유공사	0.8545	0.9862	0.8665	DRS	14,21	0
한국수자원공사	0.8811	0.9852	0.8943	DRS	14,16,21	0
한국전력공사	0.8417	0.9744	0.8638	DRS	14,16,21	0
한국철도공사	1	1.0119	1	CRS	6	0
한국토지주택공사	0.9334	1	0.9334	DRS	14,15	0
인천국제공항공사	0.9279	0.9859	0.9412	DRS	14,21	0
한국가스공사	0.9593	1	0.9593	DRS	9	1
한국지역난방공사	1	1.0343	1	CRS	10	1
대한석탄공사	1	1	1	CRS	11	0
대한주택보증	1	1.0555	1	CRS	12	1
부산항만공사	1	1.0789	1	CRS	13	1
인천항만공사	1	1	1	CRS	14	9
JDC	1	1	1	CRS	15	3
한국감정원	1	1.3422	1	CRS	16	3
한국관광공사	0.9208	0.9879	0.9321	DRS	9,13,14,16,21	0
한국광물자원공사	0.9350	1	0.9350	DRS	1,10,12,14,15	0
한국마사회	1	1.0247	1	CRS	19	0
한국방송광고공사	1	1	1	CRS	20	0
한국조폐공사	0.9220	1.0226	0.9220	DRS	21	5

〈표 8〉 2009년도 공기업 평가지표의 DEA 분석

구 분	규모수익 불변 기술적 효율성	규모수익 가변 기술적 효율성	규모 효율성	효율성	준거 및 참조	준거 및 참조
DMU	CRS	VRS	SE	규모수익	준거집단	참조횟수
한국공항공사	0.9613	1	0.9613	DRS	1	0
한국도로공사	0.9141	1	0.9141	DRS	2	1
한국석유공사	1	1.0325	1	CRS	3	4
한국수자원공사	0.8642	1	0.8642	DRS	3,15,21	0
한국전력공사	0.8442	1	0.8442	DRS	3,14,16	0
한국철도공사	0.8915	0.9852	0.9049	DRS	5,14,15	0
한국토지주택공사	0.9286	1	0.9286	DRS	3,15	0
인천국제공항공사	0.9720	1	0.9720	DRS	3,4,10,15,16	0
한국가스공사	0.9556	0.9999	0.9556	DRS	2,10	0
한국지역난방공사	1	1.2398	1	CRS	10	2
대한석탄공사	0.9844	1	0.9844	IRS	11	0
대한주택보증	1	1.0620	1	CRS	12	0
부산항만공사	0.9994	1.0315	0.9994	IRS	13	0
인천항만공사	1	1	1	CRS	14	2
JDC	1	1.1540	1	CRS	15	4
한국감정원	1	1.0371	1	CRS	16	2
한국관광공사	1	1.1598	1	CRS	17	0
한국광물자원공사	1	1.0170	1	CRS	18	0
한국마사회	1	1.1282	1	CRS	19	0
한국방송광고공사	1	1.1942	1	CRS	20	0
한국조폐공사	1	1.0001	1	CRS	21	1

〈표 9〉 2010년도 공기업 평가지표의 DEA 분석

구 분	규모수익불변 기술적 효율성	규모수익가변 기술적 효율성	규모 효율성	효율성	준거 및 참조	준거 및 참조
DMU	CRS	VRS	SE	규모수익	준거집단	참조횟수
한국공항공사	0.9767	1.0378	0.9767	DRS	1	0
한국도로공사	0.9316	1	0.9316	DRS	2	0
한국석유공사	0.8669	1	0.8669	DRS	6,8,11,18	0
한국수자원공사	0.9128	1.0040	0.9128	DRS	4	0
한국전력공사	1	1	1	CRS	5	1
한국철도공사	0.9645	1.0165	0.9645	DRS	6	4
한국토지주택공사	0.9200	0.9714	0.9471	DRS	6,17	0
인천국제공항공사	0.8996	1.0154	0.8996	DRS	8	1
한국가스공사	0.9150	1	0.9150	DRS	5,6,11	0
한국지역난방공사	0.9230	0.9599	0.9616	DRS	6,17	0
대한석탄공사	1	1	1	CRS	11	2
대한주택보증	1	1	1	CRS	12	0
부산항만공사	1	1	1	CRS	13	0
인천항만공사	1	1.1326	1	CRS	14	0
JDC	1	1	1	CRS	15	0
한국감정원	1	1.0422	1	CRS	16	0
한국관광공사	1	1	1	CRS	17	2
한국광물자원공사	0.8567	1.0004	0.8567	DRS	18	1
한국마사회	1	1.4097	1	CRS	19	0
한국방송광고공사	1	1.02	1	CRS	20	0
한국조폐공사	0.9800	1.0312	0.9800	DRS	21	0

규모에 대한 수익체증(IRS)을 연속적으로 보여준 기관은 없었다. 부산항만공사와 대한석탄공사가 일시적으로 보여주는 것에 그치는 것으로 나타났다. 경영시스템 수준을 평가하는 과정지표에 대한 수준이 경영의 결과를 측정하는 성과지표 대비 전반적으로 낮게 형성된 기관들이다. 경영시스템의 개선이 성과향상으로 이어질 잠재력을 보여주었다고 분석될 수 있다.

DEA 분석에 근거한 효율성 분석은 공기업에게 주어진 정부정책 관련 미션에 의해서 그 결과가 달라진다. 공익적 사업이 많은 경우와 그 반대의 경우를 동일한 조건으로 인정하고 기관의 경영 효율성을 판단하는 것이 정확한 결과 도출에 제약요인이 되기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 투입과 산출의 큰 틀에서 공공기관의 효율성을 자료에 근거하여 분석하고 개선점을 도출하는 것은 의미 있는 일이라고 판단된다. 공익적 차원의 사업이 지속적으로 반복되는 상황이므로 경영여건은 크게 변화하지 않는다고 볼 수도 있기 때문이다. 과정과 결과를 구분하고 경영관리의 효율성을 높여서 조직 생산성 제고에 초점을 맞추어야 한다는 명제는 공기업 혹은 공공기관의 지속적인 과제일 것이다.

VI. Malmquist 생산성지수 분석

Malmquist 생산성지수는 총요소생산성의 증가율을 추정하는 방법으로 거리함수에 기초하여 투입요소에 대한 산출물의 지수로 정의된다. Malmquist 생산성지수 분석을 통해 공기업의 생산성을 파악하고 생산성의 요인이 규모의 효율에 의한 것인지 관리 및 운영상의 효율에 의한 것인지를 규명하고자 한다.

DEA 분석과 마찬가지로 공기업의 생산성 측정에 이용될 투입요소는 공기업 경영평가에 사용되는 비계량지표인 리더십, 전략, 조직 및 인사, 보수 및 노사, 재무 및 예산, 주요사업이며 산출요소는 계량지표인 노동생산성, 고객만족, 주요사업성과, 자본생산성으로 설정했다.

리더십/전략의 두 가지 항목과 경영관리의 네 가지 항목, 총 여섯 가지 투입요소를 이용하고, 경영성과의 네 가지 항목을 산출물로 생산하는 데이터를 EnPAS를 이용하여 Malmquist 생산성 분석을 실시하였다. 21개 DMU의 최근 3년간의 데이터를 바탕으로 분석을 수행하였으며, DEA 분석과 동일하게 평가 대상기업은 2008년부터 2010년 사이의 공기업으로 제한하였다.

경영평가 평가지표의 성적으로 볼 때, 2008년부터 2010년까지 공기업의 생산성은 평균 약 3.7% 감소한 것으로 나타났다. 이는 기술 효율성이 0.54% 증가한 반면 3.18% 퇴보한 기술수준의 영향을 받은 것으로 분석된다. 과정지표의 수준 향상에 비해 성과지표의 수준은 오히려 낮아졌다는 것을 의미한다.

[그림 4]는 기업별 평균 생산성지수 변화와 기술적 효율성 변화지수, 기술 변화지수, 순수기술 변화지수, 규모 효율성 변화지수를 도식화하여 나타낸 것이다. 평균 생산성지수가 가장 높은 한국전력공사의 경우, MPI가 1.1256으로 나타났는데 이는 연평균 증가율이 12.56% $(=(1.1256-1)\times 100)$ 증가하였음을 의미한다. 최근 3년간 기술진보가 상당한 속도로 이루어졌으며 기술 효율성(TECI)과 규모 효율성(SECI) 또한 변화가 있었음을 알 수 있다. 한국관광공사 역시 서비스 기업이긴 하지만 생산성이 소폭 증가한 것으로 나타났는데 이는 기술적 효율성 변화에 기인하는 상대적인 개선 실적이다.

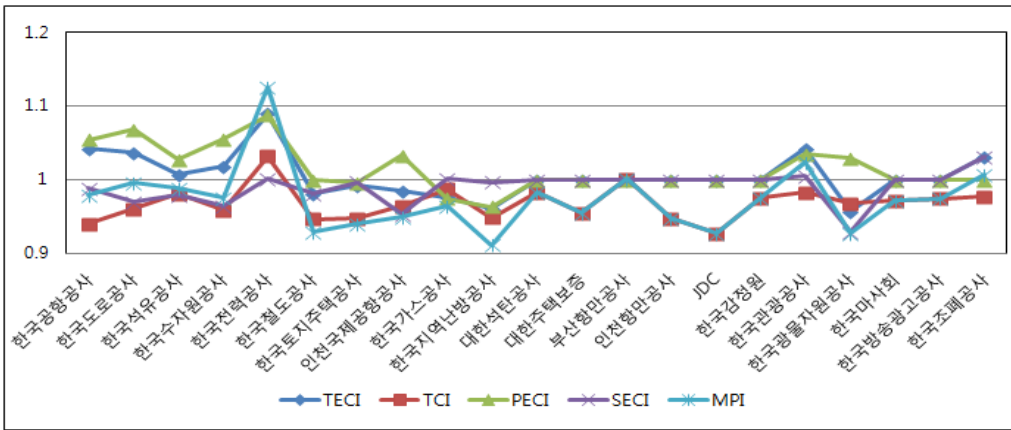
반면에 한국지역난방공사, JDC, 한국광물자원공사, 토지주택공사, 한국철도공사 등은 오히려 생산성이 후퇴한 것으로 나타났다. 기술 효율성이나 효율적 조정 차원에서 생산성 제고에 관심을 가져야 할 것으로 판단된다. 또한, 많은 공기업의 생산성 차원에서는 담보적인 수준을 보이는 것으로 나타났다. 이 결과는 공기업의 경영시스템 실적개선에 대한 노력에 비해서 성과향상을 확보하는 방식이 취약하다는 것을 시사해 준다. 공기업에 대한 정부의 재무구조개선 지원, 가격정책의 점검, 그리고 조직 및 예산 부문에 대한 지속적인 지원과 성과관리가 필요하다는 것을 알 수 있다. 앞서도 언급했듯이 공기업의 성과향상 수준을 제대로 평가할 수 있는 지표나 평가체계의 설계에도 관심을 가져야 할 것이다.

[그림 4] 공기업에 대한 중요소생산성 분석 결과, 크게 세 가지 교훈을 배우게 된다. 첫째, 공기업의 생산성(경영평가 성과지표)의 수준이 크게 향상되지 못하고 있다. 생산성 향상에 박차를 가하든지 아니면 향상된 성과를 정확히 평가하는 계량지표의 개발이 필요하다. 둘째, 경영시스템 개선 수준이 성과향상보다 앞선다. 경영관리 지표 중에서 성과향상에 기여할 지표 도출 및 평가를 고려해야 할 것이다. 마지막으로, 고객만족처럼 대부분의 기관이 높은 수준을 달성한 한계지표에 대해서는 대체지표의 개발이 시급하다. 이런 성과 지표들이 과정지표의 효율성을 떨어뜨리는 역할을 하게 된다. 따라서 경영평가지표의 성과 추세를 분석하여 지표별 공기업의 경영수준에 근거한 평가지표 개선에 초점을 맞출 시기라고 생각한다.

〈표 10〉 DMU별 평균 생산성지수

DMU	TECI	TCI	PECI	SECI	MPI
한국공항공사	1.0425	0.9402	1.0548	0.9883	0.9802
한국도로공사	1.0367	0.9609	1.0684	0.9704	0.9962
한국석유공사	1.0072	0.9812	1.0286	0.9792	0.9884
한국수자원공사	1.0178	0.9594	1.0557	0.9642	0.9765
한국전력공사	1.0900	1.0326	1.0883	1.0015	1.1256
한국철도공사	0.9821	0.947	1	0.9821	0.9300
한국토지주택공사	0.9928	0.9479	0.9956	0.9971	0.9410
인천국제공항공사	0.9846	0.9646	1.0327	0.9535	0.9498
한국가스공사	0.9766	0.9879	0.9747	1.002	0.9648
한국지역난방공사	0.9607	0.9488	0.9636	0.997	0.9115
대한석탄공사	1	0.9838	1	1	0.9838
대한주택보증	1	0.9552	1	1	0.9552
부산항만공사	1	1.0023	1	1	1.0023
인천항만공사	1	0.9479	1	1	0.9479
JDC	1	0.9268	1	1	0.9268
한국감정원	1	0.9757	1	1	0.9757
한국관광공사	1.0421	0.9826	1.0357	1.0062	1.0239
한국광물자원공사	0.9572	0.9686	1.0293	0.9299	0.9272
한국마사회	1	0.9722	1	1	0.9722
한국방송광고공사	1	0.9748	1	1	0.9748
한국조폐공사	1.031	0.9774	1	1.031	1.0077
기하평균	1.0054	0.9682	1.0151	0.9904	0.9734

[그림 4] 기업별 생산성지수 변화



Ⅶ. 결론

본 보고에서는 경영평가지표가 공공기관의 경쟁력 향상에 어떻게 기여하고 있는지를 분석하였다. 동일한 평가지표가 적용되었던 2008년부터 2010년까지 경영평가 결과에 근거하여 과정지표(비계량)와 결과지표(계량)의 연관성을 분석하였다. 또한, 경영평가 결과와 공기업 생산성 향상 수준을 근거로 경영평가지표가 실질적인 경쟁력 향상에 어느 정도 기여했는지도 분석하였다.

연구 분석 결과, 과정지표 간의 상관관계는 대부분 정(+)의 관계로 나타났다. 리더십과 전략의 향상된 결과는 다른 경영관리지표에도 긍정적인 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 그러나 과정지표가 결과지표에 미치는 영향은 일관된 결과가 나타나지 않았다. 과정지표의 성적이 성과지표에 오히려 부정적인 관계를 보이는 경우도 있었다. 공익성과 수익성을 동시에 추구하는 공공기관의 제한된 성과도출이 문제일 수도 있고 계량지표의 실적이 낮은 기관이 집중적으로 비계량지표를 관리한 부산물일 수도 있다. 향후 이 부분에 대한 보다 정밀한 연구 분석에 관심을 가질 필요가 있다.

경영평가 결과를 근거로 자료포락분석을 적용하여 공기업의 효율성 분석을 실시하였다. 분석 결과, 대부분의 기관들이 투입물에 해당하는 과정지표의 수준이 높았으며 산출

물인 생산성 지표, 즉 성과지표들의 수준이 상대적으로 낮았다. 이러한 결과는 두 가지 중요한 시사점을 제시한다. 첫째, 높은 경영시스템 수준이 성과향상에 기여할 수 있는 여건을 만들어야 한다. 최근에 추진되고 있는 해외사업 등 공기업의 새로운 역할을 도출하여 성장기반을 강화시켜야 할 것이다. 둘째, 성과지표평가 관점의 재설계가 필요하다. 현재는 지속적으로 상승하는 목표설정으로 한계점에 도달한 지표는 좋은 평가를 받기가 어려운 상황이다. 계량지표에 대한 평가방식을 개선하여 목표달성에 대한 지향점을 재설정할 필요가 있다.

경영평가 지표체계는 단순히 효율성 차원에서 설계되는 것이 아니고 공기업이나 공공기관이 미션을 수행하는 과정에서 요구되는 주요사업과 공적 역할을 선도적으로 수행하는 것을 전제로 만들어진다. 이는 평가지표의 설계가 단순히 효율성 분석에만 근거할 수 없음을 의미한다. 그러나 본 연구에서 파악하려고 시도했던 지표 간의 연관성, 투입(과정) 지표와 산출(결과) 지표에 근거한 피평가 기관의 효율성 등보다 객관적인 분석 자료에 토대를 둔 개선방향 도출이 평가지표 체계의 수준 향상에 기여할 것이다.

참고문헌

- 곽채기, 「정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과」, 『공기업 논총』, 2003, pp.49~91
- 김계수, 「공공부문에서 MB모형을 이용한 품질경영 인과모형의 구축에 관한 탐색적인 연구: 자치행정부문을 중심으로」, 『한국경영과학회지』, 2002, pp.1~162
- 박만희, 『효율성과 생산성 분석』, 2008
- 박석희, 「정부투자기관 경영평가제도 20년의 조망과 변천과정 분석」, 『공기업 논총』, 2003, pp.11~47
- 변종국, 「시장기준을 적용한 공기업 경영평가 모형」, 『경제연구』, 2010, pp.143~170
- 송대희, 「공기업 경영평가제도의 회고와 발전 방향」, 『공기업 논총』, 2003, pp.1~10
- 신열·오철호, 「지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가체제, 지표 및 방법을 중심으로」, 『충북개발연구』, 2002, pp.15~33
- 오연천·곽채기, 「정부투자기관 경영평가제도의 개선 방안」, 『공기업 논총』, 2003, pp.123~154
- 유금록, 「지방공기업의 효율성 평가: 서울시 시설관리공단에 대한 비방사적 자료포락분석모형의 적용」, 『정책분석평가학회보』, 2009, pp.73~98
- 유승현, 「공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석: 2008년도 평가결과를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 2010, pp.171~202
- 윤수재·이혜승, 「효율적인 지방공기업 평가모형 정립을 위한 서설적 연구」, 『2008년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2008, pp.4~756
- 윤행순, 「공기업 관점에서 조망한 경영평가제도 개선방안」, 『공기업 논총』, 1998, pp.51~61
- 이승용, 「DEA(Data_Envelopment_Analysis)를 이용한 공기업의 효율성 측정」, 『한국공공관리학보』, 2010, pp.51~71
- 이준수, 「공공기관의 경영평가 총점에 영향을 미치는 범주에 관한 연구」, 단국대학교 대학원 석사학위 논문, 2011, pp.1~52
- 이형우·임동환, 「BSC의 관점에서 공기업의 성과평가지표개선에 관한 연구」, 『부동산학보』, 2005, pp.219~236

- 이환범·송건섭·김병문, 「지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발: 자료포락분석(DEA)에 의한 효율성 측정」, 『한국사회와 행정연구』, 2005, pp.1~499
- 정재철, 「공기업 관점에서의 경영평가제도 개선방안」, 『공기업 논총』, 1998, pp.63~74
- 제갈돈·송건섭, 「지방공기업 경영혁신을 위한 통합성과평가모형 구축방안」, 『정책분석평가학회보』, 2009, pp.87~115
- 조택, 「공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 2007, pp.285~313
- 조택·송선하, 「경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 2010, pp.85~106
- 최성락·박민정, 「공기업 경영평가제도의 성과분석」, 『행정논총』, 2008, pp.183~208
- 최홍석·김재훈·정재진, 「공공기관 경영성과 영향요인 분석」, 『2008년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2008, pp.4~754
- Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry, “The Case for Performance Monitoring,” *Public Administration Review*, 1992, pp.604~610

공공기관 통합공시제도의 현황과 발전방향

허경선

(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

공공기관 통합공시제도의 현황과 발전방향¹⁾

허경선(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

I. 서론

‘경영공시제도’란 기업의 중요 경영정보인 인사, 조직현황, 주요사업, 경영성과, 대내외 평가 등을 고객과 일반국민 모두에게 공개하는 제도이다. 이러한 경영공시제도는 경영정보의 투명한 공개를 통해 정보의 비대칭성 문제를 해결하여 주인-대리인 문제를 감소시키고 더불어 기관 운영의 투명성과 책임 경영을 높이고자 하는 목적으로 운영되고 있다.

공공부문에서 운영정보의 공개는 1996년 12월에 제정된 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 시행으로 의무화되었다. 공공부문의 정보공개제도는 국민의 알 권리 보장과 행정운영의 투명성을 확보하기 위해 요청되었으며 정부와 공공기관이 대상에 모두 포함된다. 공공기관의 경영정보 공시는 방만 경영을 막고 효율적인 경영을 유도하기 위한 방안으로서 적극적으로 도입되었다. 특히 공공기관 지배구조의 국제 표준으로 활용되는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2005)에서는 외부 지배구조의 개선방안으로 공공기관의 경영성과를 공시하고 공기업 전체에 대한 통합 연례보고서를 작성할 것을 제안하고 있다.

우리나라도 OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 권장사항을 수용하여 공공기관의 개별 경영공시를 강화하도록 하였으며 더불어 2005년 말부터 공공기관 경영정보 공개시스템(All Public Information System in One, 알리오시스템: <http://www.alio.go.kr>)을 통해 공공기관의 경영정보를 한 곳에 모아 통합공시하기 시작하였다. 알리오시스템은 2011년 12월 현재 285개 공공기관의 34개 항목 120여개 경영정보를 공개하고 있다. 알리오시스템의 도입 이전까지는 25년에 걸친 공공기관 경영평가가 공공기관 외부 지배구조의 주된 방법이었으나, 2007년 4월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 전체 공

1) 본고는 2010년 『재정포럼』에 게재되었던 「공공기관 경영정보 공개와 활용: 알리오시스템을 중심으로」를 수정·보완하여 작성된 것임.

공기관에 경영공시를 의무화함으로써 공공기관의 외부지배구조 기능을 강화하였다. 알리오시스템을 통한 향상적인 정보공개는 높은 관심을 받고 있으며 공공기관의 책임경영과 투명경영을 향상시키는 데 일정 역할을 수행하고 있는 것으로 기대되고 있다.

이 글에서는 공공기관이 경영정보를 온라인으로 공개하는 알리오시스템을 통한 국내 공공기관의 정보공개 현황에 대해 알아보고, 문제점과 개선방향에 대해 살펴보는 것을 목적으로 한다. 제II장에서는 알리오시스템을 비롯하여 현재 시행되고 있는 공공기관의 정보공개제도에 대해 살펴보고 정보공개에 대한 선행연구를 통해 정보공개제도의 목적과 효과에 대해 알아본다. 또한 OECD 지배구조 가이드라인에 제시된 공공기관 투명경영 제고 방안에 대해 살펴보기로 한다. 제III장에서는 공공기관 경영정보공개시스템인 알리오시스템의 도입과 변천, 특징과 현황에 대해 조사하였다. 제IV장에서는 알리오시스템에서 제공하는 공공기관 경영정보의 활용 현황에 대해 분석하고 정보공개에 대한 효과를 살펴보았다. 또한 알리오시스템의 문제점으로 제기되고 있는 이슈를 살펴본 후 제V장에서는 개선방안과 결론을 제시하였다.

II. 공공기관의 정보공개

1. 우리나라 공공기관의 정보공개제도

우리나라에서 공공기관의 정보공개제도는 국민의 알 권리 보장과 행정운영의 투명성을 확보하기 위해 1991년 청주시의 행정정보공개조례제정으로 시작되었다. 헌법재판소가 1989년 9월 ‘국민들의 공공부문에 대한 알 권리는 헌법 제10조에 의한 청구권적 기본권’이라고 판결을 내린 이후 정보공개는 공공부문 운영에 있어 하나의 중요한 원칙으로 도입되었다. 1996년 12월에 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 공포되었고 1998년 1월부터 본격적으로 정보공개제도가 실시되고 있다.

정보공개제도는 정부, 지방자치단체 및 기타 공공기관에서 보유하고 있는 문서 및 기타정보를 국민에게 공개하는 것을 의무화 하는 제도(안병철, 2009)로서 국민은 누구라도 공공기관을 상대로 정보공개를 청구할 수 있으며, 공공기관은 보유하고 있는 정보를 정당한 이유 없이 공개를 거부할 수 없도록 법으로 규정하고 있다. 정보공개제도의 대상이 되는 공공기관에는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 각급 학교, 지방공사 및 지방

공단, 정부산하기관, 특수법인, 사회복지법인 및 비영리법인, 지방자치단체의 출자·출연 기관 등이 광범위하게 포함되어 있다.

이와 같이 공공기관의 정보공개제도를 시행하는 목적과 필요성은 네 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 국민의 알 권리를 보장하는 것이다. 국민의 알 권리란 국가나 사회에서 방해 없이 일반적으로 입수할 수 있는 정보원으로부터 정보를 얻는 ‘정보의 자유’라는 소극적인 측면뿐만 아니라 국가나 사회에 대하여 정보공개를 요청할 수 있는 ‘정보공개청구권’으로서 적극적 측면을 포함하는 권리를 말한다(안병철, 2009). 이것은 공공기관이 공표하는 공개된 정보의 수집뿐만 아니라, 공공기관에 대해 직접적으로 필요한 정보를 요청할 수 있음을 의미한다. 둘째는, 정보공개를 통해 국민의 적극적인 행정참여를 제고할 수 있기 때문이다. 민주주의 국가에서 정부의 운영은 국민의 의사에 기반을 두고 이루어지는데, 이러한 국민의 의사결정에 전제가 되는 것이 정확한 정보의 제공이며, 공공기관의 정보공개는 국민의 의사결정을 도와 행정참여도를 높일 것이라고 기대할 수 있다(김철용, 2003:342). 세 번째로는, 행정의 투명성과 책임성을 확보할 수 있다는 것이다. 공공기관이 수행하는 업무처리 과정과 보유하고 있는 정보가 국민에게 공개됨으로써 공공기관의 행정 투명성이 제고될 수 있다(안병철, 2009). 또한 정보의 공개를 통해 국민의 감시와 감독기능이 증가하게 되고, 이를 통해 국민으로부터의 국정통제가 가능해진다(김승태, 2009). 정보공개는 외부로부터의 감시와 감독기능을 높일 뿐만 아니라 정보를 공개하는 공공기관의 자체 점검기능이 높아진다는 측면에서 책임경영을 구현하는 데 기여할 것이다(장지원·문신용, 2004). 넷째, 정보공개는 부정부패의 방지에도 큰 역할을 할 수 있다. 정보공개제도는 공공기관의 내부정보를 공개함으로써 공정성 확보와 비밀주의를 지양하고 비밀주의에 따른 폐해를 불식하여 공공기관에 근무하는 임직원의 행동을 제어하는 중요한 수단이 된다(안병철, 2009:133-160).

정보공개제도는 정보기술의 발달과 전자정부의 적극적인 도입 등에 따라 다양한 형태로 발전되어 왔다. 정보공개제도는 정보공개 대상 정보 선정의 주체성을 기준으로 하여 다음과 같이 네 가지 유형으로 분류할 수 있다(이명진·문명재, 2010). 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 기반하여 시행하고 있는 공공기관의 정보공개제도는 주체적으로 선정한 정보를 의무적으로 공개해야 하는 II유형의 사전정보공개제도와 수동적으로 요청된 정보를 의무적으로 공개해야 하는 IV 유형의 정보공개청구제도를 규정하고 있다.

〈표 1〉 정보공개 유형분류

공개할 정보의 선정	정보 공개	자발적 공개	의무적 공개
	주체적 정보 선정		I 유형
수동적 정보 선정		III 유형	IV 유형

출처: 이명진·문명재, 2010

사전정보공개제도는 공개대상 정보를 구체적으로 명시하고 있지 않아 그동안 형식적이고 수동적으로 운영되고 있었으나 「공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령 개정안」이 2011년 10월에 개정되면서 사전적·선제적 정보공개 방식을 도입하였다. 이 개정안에서는 ‘식품·위생·환경 안전성 조사결과 등 국민의 생명·신체·재산보호에 관한 정보, 교육, 의료, 조세 등 국민의 일상생활과 밀접한 정보와 대규모 국책사업 정보, 각종 공공사업 계약정보 등’은 사전에 기관별 홈페이지에 공개하도록 하였다. 또한 정보공개청구제도에 대해서도 ‘정보공개책임관’을 두고 책임감 있고 신속한 대응을 하도록 하였다.

이와 같이 정부의 정보공개 정책은 보다 적극적이고 선제적인 정보공개를 지향하고 있으며 이를 통해 공공부문의 투명성과 책임성을 향상시키고자 하고 있다.

2. OECD의 공기업 지배구조 가이드라인

OECD의 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2005)은 공기업의 지배구조에 대한 권장안을 제시하고 있으며, 전 세계에서 공공기관 관리방안 개선을 위해 활발하게 사용되고 있다. OECD 가이드라인에서 제시한 권장사항 중의 하나가 공공기관의 투명성을 높이기 위해 공공기관의 경영정보를 일반대중과 의회, 대중매체에 공개하는 것이다. OECD 가이드라인에서 제시한 정보공개 권장안은 우리나라 공공기관의 경영정보를 통합공시하는 알리오시스템을 도입하는 데 큰 역할을 한 것으로 알려져 있다²⁾. 이와 더불어 공공기관의 경영정보를 공개하여 경영의 투명성을 높이고자 하는 우리나라 내부적인 요청도 알리오시스템을 도입하는 계기로 작용하였다.

2) 정책담당자 인터뷰, 2010년 5월

OECD 가이드라인에 포함되어 있는 정보공개에 관한 항목은 크게 정보공개의 주요방법으로 종합연례보고서라는 방식을 제시한 것과, 정보공개에 포함되어야 하는 구체적인 항목의 제시이다. 우리나라는 알리오시스템을 도입하여 OECD의 권장사항에 따라 정보공개를 시작하였지만, 구체적인 공시항목과 방법에 있어서는 아직까지 상당한 차이점이 존재하는 것으로 보인다. 따라서 OECD 가이드라인에서 다루고 있는 정보공개와 관련된 항목을 살펴봄으로써 알리오시스템에서 차후에 추가 공시항목으로 고려해야 하는 항목에 대해 생각해볼 수 있다.

OECD 공기업 지배구조 가이드라인에서는 공기업이 OECD 기업 지배구조 원칙을 준수하기 위해서는 높은 투명성 기준을 준수해야 한다고 규정하고 있다. 투명성을 높이기 위한 구체적인 방안으로는 공공기관의 조정기관 혹은 소유권 기관에서 공기업에 대한 일관성 있는 종합 연례보고서를 작성하여 매년 출판할 것을 권고하고 있다. 또한 OECD 가이드라인은 이 종합 연례보고서가 공기업이 일반대중과 의회, 대중매체에 핵심 정보를 공개하는 수단이 되어야 함을 강조하고 있으며, 종합 연례보고서에서는 공기업의 전반적인 성과와 변화에 대해 명확한 정보를 전달할 수 있도록 해야 함을 강조하고 있다. 이러한 종합 연례보고서를 통해서 공기업 조정기관이나 소유권 기관은 공기업의 성과에 대한 이해도를 높일 수 있으며 공기업 정책을 명확하게 할 수 있다. OECD 가이드라인은 공기업의 종합 연례보고서의 구체적인 내용으로는 다음 <표 2>에 제시된 것과 같은 공공기관의 정보가 포함되어야 한다고 제시하고 있다. 공공기관의 정보공개 항목 중에서 민간 기업이나 정부의 연례보고서와 큰 차이를 보이는 부분은 공공기관과 국가의 관계를 설명하는 항목이다. 공공기관의 소유주인 국가의 소유권 정책과 소유권 이행 방식에 대한 정보를 명확히 제공할 것을 제시하고 있으며 이러한 소유권이 기능하는 방식에 대한 구체적인 설명도 요청하고 있다.

〈표 2〉 OECD 가이드라인에서 제시하는 종합연례보고서의 항목

〈공공기관의 정보공개 항목〉
○ 국가의 소유권 정책과 이를 어떻게 이행하는지에 대한 정보
○ 소유권 기능의 구조
○ 공기업 발전에 대한 설명
○ 요약된 재무정보: 회전율, 수익, 현금흐름, 총투자, 자기자본 순이익률 (Return On Equity, ROE), 자본/자산 비율, 배당, 자료를 요약하기 위해 사용한 방법
○ 이사회 변화
○ 중요한 공기업에 대한 개별 보고서

OECD 가이드라인은 더욱 구체적으로, 정부와 공기업의 관계에 있어서 개별 공기업은 연례보고서에서 OECD 기업 지배구조 원칙에 적혀있는 모든 정보를 공개해야 하며 추가적으로 소유주로서의 국가와 일반대중이 가질 우려사항에 대해서도 보고해야 한다고 제시하고 있다. 특히, (1) 공기업의 목적과 성취에 대한 명확한 기술, (2) 공기업의 소유권과 의사결정구조, (3) 금전적 위험 요소와 이 위험을 관리하기 위한 방법, (4) 정부의 지불보증을 포함하여 정부로부터 받은 경제적 지원과 같은 재정보조에 대해 기술, (5) 출자기관 등 관련된 기관과의 금전적 거래발생 등에 대해 명확하게 밝힐 것을 권장한다.

OECD 가이드라인은 서면으로 출판되는 연례종합보고서 형태와는 별도로 일부 국가에서 공기업의 조정기관이나 소유기관에서 홈페이지를 만들어 일반대중이 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 하는 방식에 대해서도 그 유용성이 입증되었다고 밝히고 있다.

공개하는 정보의 신뢰성을 확보하기 위하여 OECD 가이드라인은 공기업도 상장기업과 마찬가지로 높은 수준의 회계조사와 감사를 받아야 한다고 지적하고 있다. 공기업의 경우에도 세계적으로 인정받은 높은 수준의 회계와 감사기준에 따라 재무정보와 비재무정보를 공개해야 하며 이와 더불어 공기업 이사와 최고경영자가 재무보고서에 사인하고 공기업의 운영과 재무에 대한 정보가 올바르다는 것을 인증해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 높은 신뢰성을 보장하는 수준의 정보공개는 국가의 주요 정책을 수행하는 공기업의

경우 더욱 유용하며 국가 예산과 국가 재정위기, 국제사회에 영향력이 큰 경우 더욱 중요하다. EU의 경우 정부 보조를 받는 기업은 정부사업에 대해 별도로 회계 계정을 관리해야 함도 지적하고 있다.

위와 같은 OECD의 권장사항은 현재 알리오시스템으로 운영되고 있는 국내 공공기관의 경영정보 통합공시제도에 많은 부분 반영되어 있으나, 여전히 몇 가지 시사점을 주고 있다. 첫째, 공시하는 정보에 대한 신뢰성의 확보이다. 공시되는 정보에 대한 높은 수준의 회계조사와 감사의 의무화, 그리고 최고 경영자가 책임지는 시스템은 공시하는 정보에 대한 신뢰도 수준을 높일 수 있을 것이다. 둘째, 정부와 공기업의 관계에 대한 설명, 소유권 정책에 대한 항목은 향후 알리오시스템에 추가될 수 있을 것이다. 셋째, 연례보고서의 발간은 기관 간, 연도별 비교를 가능하게 해주고 데이터의 축적을 가져온다는 점에서 긍정적으로 검토할 수 있을 것이다.

3. OECD 회원국의 공공기관 정보공개 방식

OECD 회원국에서는 공공기관의 경영정보를 다양한 방식으로 공개하고 있다. OECD의 2010년 보고서에 따르면 OECD 회원국은 공공기관 경영공시를 적극적으로 활용하려고 있음을 알 수 있다. 스위스³⁾와 터키에서는 종합적인 보고정책을 시행하거나 연차보고서에 대한 책임성을 더 강화하는 방향으로 개선하였다. 6개 국가가 공기업의 중요 정보공개에 대한 규정을 변경하였으며 대부분의 변화가 더 많은 정보의 공개를 지향하고 있다. 고려되는 대상 분야는 나라별로 매우 상이한데, 정기적인 연차결산보고서(터키), 지속가능보고(스웨덴), 가장 큰 공기업들에 대한 지속적인 공개제도(뉴질랜드) 등을 강조하고 있다. 이러한 정보공개 확대 동향은 각 정부가 공기업의 효율성 제고 및 정부의 소유권 행사에 대해 국민으로부터의 지지를 얻기 위하여 투명성과 책임성을 강화할 필요성을 점점 더 많이 느끼고 있다는 것을 보여준다.

3) 스위스에서는 첫 번째 종합보고서가 2011년에 발간될 예정이다.

〈표 3〉 투명성과 공시 방식에 대한 변화

구 분	국가	변화 내용
공기업에 대한 종합연차보고서	독일	연차보고서와 더불어, 2009년에 공기업 경영 이사회원이 의회 위원회 앞에 증언하게 할 수 있도록 예산명령(Budget Code)을 바꿈으로써 추가적인 책임성 메카니즘이 확립
	스위스	2011년부터 모든 공기업에 대한 종합보고서가 계획되어 있음. 의회는 각각의 법 개정안들을 2010년 12월에 통과
	터키	공기업부(The General Directorate of State-Owned Enterprises)는 공기업 연차보고서를 2006년부터 발간하기 시작. 2009년, 정부는 재무부가 하위정부기관이 소유한 공기업을 포함한 모든 공기업의 정보를 수집하는 것을 장려
중요 정보의 공시	이탈리아	2006년부터 모든 공기업은 회계절차와 재무보고서를 책임지는 선임사무관(Senior Officer)을 임명. 2008년부터 실효된 법은 직원을 고용하고 외부자문을 구입하는데 대한 정부소유기관(State-Controlled Companies)의 '공공적이고 투명하며 종합적인 절차'를 수립.
	한국	온라인 ALIO 정보시스템이 공기업과 다른 공공기관의 재무적, 비재무적 성과에 대한 정보를 실시간으로 제공하기 위해 2005년에 도입
	뉴질랜드	2010년 1월부터 시작된 Shareholding ministers가 가장 큰 7개 공기업에 대하여 지속적인 공개제도를 시행하기로 결정. 목적은 각 7개 기업의 시장가치(commercial value)에 대한 중요 정보를 대중들이 지속적으로 알 수 있게 하기 위함
	폴란드	정부의 자산처분과 공기업 운영에 관한 투명성을 제고하는 법안초안 작성
	스웨덴	2007년 11월 공기업의 외부보고에 대한 정부지침을 수정. 새로운 지침은 보고서의 지속성을 다른 어떤 것보다도 더 크게 강조.
	터키	2006년 Council of Ministers Decree에 의해서 공기업은 정기적인 웹사이트 게시를 포함하여 연차결산보고서(annual accounts)를 발간하도록 함.

출처: OECD, SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change, 2010

Ⅲ. 공공기관 정보공개 현황

1. 공공기관 통합공시의 법적 근거와 공시항목

공공기관을 감시·감독하고 성과를 평가하는 방법은 1984년 이후 공공기관 경영평가를 통해 직접적인 성과평가를 수행하는 방식으로 이루어져 왔다. 그러나 공공기관의 방만 경영과 도덕적 해이에 대한 비난이 계속적으로 높아지면서, 공공기관의 경영 투명성에 대한 요구가 높아졌고, 이에 대응하기 위하여 공공기관의 경영정보 공개를 확대할 필요성이 높아졌다. 그 결과 그간 개별 홈페이지에 공시하도록 하였던 공공기관의 경영정보를 한곳에 모아 전체를 공시하는 경영정보 통합공시제도가 2005년 12월에 최초로 도입되었다. 전체 공공기관의 경영정보를 인터넷을 통해 공개하는 경영정보공개시스템의 도입으로 공공기관 관리정책은 또 다른 전기를 마련하게 되었다. 공공기관의 통합경영공시는 2005년 발간된 OECD 공기업 지배구조 가이드라인의 경영정보 공개에 대한 항목을 근거로 하여 추진되었다. 앞서 밝힌 바와 같이 OECD 공기업 지배구조 가이드라인은 경영 투명성과 책임성 확보를 위해 적극적인 경영정보의 공개를 권장하고 있으며, 종합 연례보고서의 발간을 권하고 있다. 공공기관 경영정보공개시스템은 그간 알려지지 않았던 공공기관의 내부 경영정보를 투명하게 공개하여 국민 감시체계를 구축하고 이를 통하여 공공기관의 경영 효율성을 높이는 것을 목표로 하고 있다.

공공기관의 경영정보는 2005년 12월부터 인터넷을 통해 공개하기 시작하였고, 2006년 12월부터 ‘공공기관 알리오시스템(All Public Information System in One, Alio, www.alio.go.kr, 공공기관 경영정보공개시스템)’이라는 이름으로 확대·개편되었다. 따라서 2007년부터 본격적으로 운영이 시작되었으며 이후 지속적인 공개항목 확대와 개선을 추진하고 있다. 2007년 4월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관 경영공시의 법적인 근거를 제공하였고 경영공시를 의무화하였다. 동법의 제11조는 공공기관이 기관의 주요 정보에 대해 개별적으로 공시할 것을 의무화하고 있고 제12조에서는 개별 공시의 주요 항목을 표준화하고 이를 통합하여 공시(공공기관의 운영에 관한 법률 제11조(경영공시), 제12조(통합공시))하도록 의무화하고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조에서는 기관의 경영목표와 예산, 운영계획, 결산서, 인력운영현황, 예산집행현황 등 공공기관이 공시해야 하는 주요 공시 항목 13개를 열거하고 있다.

『공공기관의 운영에 관한 법률』 제11조(경영공시) ① 공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, 주무기관의 장은 국가안보상 필요하다고 인정하는 경우 기획재정부장관과 협의하여 일부를 공시하지 아니하도록 할 수 있다.

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
 2. 결산서
 3. 임원 및 운영인력 현황
 4. 인건비 예산과 집행 현황
 5. 자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황
 6. 고객만족도 조사 결과
 7. 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과
 8. 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)
 9. 정관·사채원부 및 이사회 회의록. 다만 이사회 회의록 중 경영 비밀에 관련된 사항은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공개하지 아니할 수 있다.
 10. 감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
 11. 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
 12. 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정등) 내지 제34조의2(권고등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항
 13. 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항
- ② 공공기관은 제1항 각 호의 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 하고, 사무소에 필요한 서류를 비치하여야 한다.
- ③ 공공기관은 제1항의 규정에 따라 공시된 사항에 대한 열람이나 복사를 요구하는 자에 대하여 이를 열람하게 하거나 그 사본이나 복제물을 내주어야 한다. 이 경우 비용의 부담에 관하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제17조(비용부담)의 규정을 준용한다.
- ④ 공공기관의 경영공시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제12조에서는 ‘통합공시’를 “각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시”하는 것이라고 정의하고 있다. 이를 위하여 기획재정부 장관은 공공기관에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 통합공시 의무의 불성실한 이행이나 허위사실 공시에 대해서는 기획재정부가 시정명령을 내릴 수 있도록 규정하고 있다. 통합공시항목은 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에서 공시대상인 34개 항목에 대해 구체적인 세부공시기준을 제시하고 있다. 세부공시기준은 기획재정부장관이 공공기관운영위 의결을 거쳐 결정하며 결정된 사항은 공공기관에 통보해야 한다(공공기관의 운영에 관한 법률 시행령 제16조). 알리오시스템은 도입된 이후 공개되는 경영정보의 양은 크게 증가하였는데, 2005년 공개되는 공공기관의 공시항목은 20개 정도였으나 2011년에는 34개 항목으로 크게 확대되었다.

〈표 4〉 알리오시스템 연혁

연 도	변 동 사 항
2005년 12월	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관 경영정보공개시스템(PUBMIS: Public Management Information System) 구축완료. 서비스제공 시작 • 300여개 정부투자기관과 정부산하기관 등의 경영정보를 공개하기 시작
2006년 12월	<ul style="list-style-type: none"> • 관심사항을 추가로 발굴하여 ‘공공기관 알리오(Alio)시스템’으로 확대·개편 (공시항목 확대: 20개→27개)
2007년 4월	<ul style="list-style-type: none"> • 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 전체 공공기관에 경영공시를 의무화하였고, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 ‘공공기관의 통합공시에 관한 기준’ 제정.
2007년 4월	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 경영실적정보 공시
2007년 6월	<ul style="list-style-type: none"> • 통합공시매뉴얼 제정 및 '06년 공시자료 업데이트 • 297개 공공기관 대상
2007년 10월	<ul style="list-style-type: none"> • ‘경영개선 신고센터’, ‘채용정보시스템’ 등 기능을 보완하여 혁신포털로 확대·개편
2008년 4월	<ul style="list-style-type: none"> • 02개 공공기관, 16개 항목에 대해 정보공개 (일반현황, 임직원 수, 신규채용 현황, 임원연봉, 직원 평균보수, 수입·지출 현황, 요약 대차대조표·손익계산서 등)
2009년 3월	<ul style="list-style-type: none"> • 공시항목 확대(27→33개) • 불성실공시제도 시행
2009년 7월	<ul style="list-style-type: none"> • 노동조합, 복리후생 세부내역 공시

〈표 4〉의 계속

연 도	변 동 사 항
2010년 2월	<ul style="list-style-type: none"> •수시공시 확대 및 공시주기 단축 •불성실 공시 사후조치 강화, •공시항목 유형화
2010년 8월	<ul style="list-style-type: none"> •근로시간 면제제도 시행에 따라 노동조합 항목 개정
2011년 2월	<ul style="list-style-type: none"> •공시항목 확대(33→34개, 신규: 납세정보) •수도권이외 지역인재 채용실적 세부항목 추가 •납세정보 (법인세 과세표준, 산출세액, 공제감면세액, 가산세, 결정세액 등) •지역 인재 채용정보 공개
2011년 7월	<ul style="list-style-type: none"> •노조설립시기와 노조 가입 근로자 수 •복수노조 교섭창구의 단일화 여부와 내용, 교섭단위 분리여부

공시항목별 자료는 최근 5년간의 자료를 공시하는 것을 원칙으로 하고 있으며 현재 알리오시스템에는 2006~2010년의 자료가 공개되어 있다. 초기 정보공개 이후 정보의 누락과 허위사실 공시 등이 계속적으로 지적되자 2008년부터 불성실 공시에 대해 인사상의 조치 등을 취할 수 있도록 하여 2009년 3월부터 시행하였으며 2010년 2월에는 불성실 공시에 대한 조치를 더욱 강화하여 정확한 정보가 제공되도록 노력하였다.

알리오시스템에서 제공하는 경영정보는 크게 일반현황, 기관운영, 주요사업 및 경영성과, 대내외평가, 공지사향으로 범주화되어 있으며 각각에 해당하는 상세 경영정보를 포함하고 있다. 제공되는 정보는 공공기관의 재무정보뿐 아니라 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에서 공시대상인 34개 보수, 노동조합, 이사회 활동, 채용정보 등의 비재무 정보도 제공하고 있다. 알리오시스템이 민간의 경영정보 공시시스템과 큰 차이를 보이는 것은 재무정보 이외에 임직원의 보수와 노동조합, 이사회 활동 등에 대한 내부 운영정보를 공시한다는 것이다. 공공기관의 높은 보수와 강성 노동조합, 형식적인 이사회 활동은 공공기관이 방만한 경영으로 논란이 될 때마다 공통적으로 지적되던 사항으로 보수와 노조활동, 이사회 활동 등을 알리오시스템을 통해 상세히 공시함으로써, 정보를 공개해야 하는 기관의 자체적인 점검 노력을 촉구하고, 외부의 감시 압력을 높이는 역할을 하고 있다.

알리오시스템에 공시하는 항목은 점차 증가하는 추세이며, 공공기관의 정책이 변경되거나 추가될 경우 알리오시스템에 공시하도록 하여 새로운 정책의 추진현황과 실적을 확인할 수 있는 효과도 있다. 최근 들어 지역인재나 고졸채용의 확대와 같은 정책은 기관의 채용실적을

알리오시스템에 공시하도록 하여 실제 기관의 정책 반영도를 확인할 수 있도록 하였다.

2011년 7월 개정된 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」은 <표 5-2>와 같이 일반현황과 인원, 경영성과, 재무현황 등 34개 항목에 대해 120여개 경영정보를 공개하도록 되어 있다.

<표 5> 공공기관 통합공시 항목 (2011년 7월 기준)

대항목	항목	기 준	갱신주기
I. 일반현황	1 일반현황	• 기관소개, 주요기능 및 역할, 경영목표 및 전략, 기관소재지, 설립근거, 소관 주무기관	• 정기공시 : 연1회 (4월말)
	2. 임직원 수	• 임원수 • 직원수(정원/현원, 정규직/비정규직) • 직급별 인원수	• 정기공시 : 연4회 (분기별)
	3. 임원현황	• 임원별 성명, 직위, 직책, 임기, 주요 경력, 선임절차	• 수시공시 * 사유 발생일 기준 14일 이내
	4. 신규채용 현황	• 신규채용 실적 • 여성·장애인·이공계·비수도권 지역 인재 신규채용 실적<개정, 2011.2.25> • 청년인턴사원 채용현황	• 정기공시 : 연4회 (분기별)
II. 기관운영	5. 임원연봉	• 임원별 기본급(기본연봉), 수당, 급여성 복리후생비, 경영평가상여금, 기타 성과상여금	• 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준, 당해 연도는 예산 기준
	6. 직원 평균보수	• 직원 1인당 기본급, 수당 등, 경영평가 상여금, 기타 성과상여금 • 직원 평균근속년수 • 신입직원 평균보수	• 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준, 당해 연도는 예산 기준
	7. 기관장 업무추진비	• 업무추진비 집행내역	• 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
	8. 복리후생비	• 각종 급여성·비급여성 복리후생비 지급현황 및 지급기준	• 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
	9. 임원 국외출장 내역	• 임원 국외출장 정보, 출장보고서	• 수시공시 * 사유 발생일 기준 14일 이내

〈표 5〉의 계속

대항목	항목	기 준	갱신주기
Ⅱ. 기관운영	10. 노동조합 관련현황	<ul style="list-style-type: none"> • 노동조합 명칭, 설립시기 • 노동조합 가입범위, 노동조합 가입률, 전임자수, 상급노조, 노동조합 동시가입자수 • 근로시간면제제도 도입여부, 근로시간면제 법정한도, 근로시간면제 체결내용 	<ul style="list-style-type: none"> • 정기공시 : 연4회 (분기별)
		<ul style="list-style-type: none"> • 교섭창구 단일화 여부 및 내용 • 교섭단위 분리 여부 	
		<ul style="list-style-type: none"> • 단체협약 • 노사간 별도로 합의한 모든 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 지부 단체협약, 임금협약, 보충협약, 노사협의회 합의사항 등 • 주요 개정내용, 신규 대비표 	<ul style="list-style-type: none"> • 수시공시 * 사유 발생일 기준 14일 이내
	11. 취업규칙	<ul style="list-style-type: none"> • 인사, 복무, 징계, 보수, 직제 등 관련 규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 수시공시 * 사유 발생일 기준 14일 이내
Ⅲ. 주요사업 및 경영성과	12. 요약 대차대조표	<ul style="list-style-type: none"> • 대차대조표상 주요항목 	<ul style="list-style-type: none"> • 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
	13. 요약 손익계산서	<ul style="list-style-type: none"> • 손익계산서상 주요항목 	<ul style="list-style-type: none"> • 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
	14. 수입· 지출현황	<ul style="list-style-type: none"> • 수입 <ul style="list-style-type: none"> - 정부지원 : 출연금, 출자금, 보조금, 위탁수입, 독점수입 - 자체수입 : 순수자체수입, 차입금, 전기이월 • 지출 <ul style="list-style-type: none"> - 사업비, 인건비, 경상운영비, 차기이월 	<ul style="list-style-type: none"> • 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준, 당해 연도는 예산 기준
	15. 주요사업	<ul style="list-style-type: none"> • 주요사업명 및 사업비 	<ul style="list-style-type: none"> • 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준, 당해 연도는 예산 기준
	16. 투자집행 내역	<ul style="list-style-type: none"> • 투자 집행 내역 	<ul style="list-style-type: none"> • 정기공시 : 연4회 (분기말) * 당해연도 실적
	17. 자본금 및 주주현황	<ul style="list-style-type: none"> • 주주명, 납입자본금, 지분율 	<ul style="list-style-type: none"> • 정기공시 : 연1회 (4월말)

〈표 5〉의 계속

대항목	항목	기 준	갱신주기
Ⅲ. 주요사업 및 경영성과	18. 장단기 차입금현황	<ul style="list-style-type: none"> 장기차입금, 단기차입금 	<ul style="list-style-type: none"> 정기공시: 연2회 (4월말, 10월말)
	19. 투자 및 출자현황	<ul style="list-style-type: none"> 타법인 투·출자 현황 - 대상법인(법인명·관계 등), 투·출 자 금액, 투·출자 목적, 출자형태 	<ul style="list-style-type: none"> 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
		<ul style="list-style-type: none"> 출자회사 정보 - 퇴직임원 취업현황 성명, 퇴직일, 퇴임적 기업명, 재취업 회사명, 재취업일 - 대규모 거래내역 - 채무보증현황 - 연간 주요거래내역 거래상대방, 거래종류, 거래기간, 거래금액, 비율 	<ul style="list-style-type: none"> 수시공시 * 사유 발생일 기준 14일 이내 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
		<ul style="list-style-type: none"> 신규 시설투자 - 투자 목적물, 투자액, 생산제품 및 규모, 투자목적, 투자기간, 소재지, 재원조달방안, 이사회 의결일 	<ul style="list-style-type: none"> 수시공시 * 신규 투자 결정일 기준 14일 이내
	20. 연간 출연 및 증여	<ul style="list-style-type: none"> 액수, 대상물, 주요내용, 상세내역 	<ul style="list-style-type: none"> 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
	21. 경영부담 비용추계	<ul style="list-style-type: none"> 담보제공현황 - 채무자, 관계, 담보설정액, 담보제 공기간, 담보제공재산 	<ul style="list-style-type: none"> 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
		<ul style="list-style-type: none"> 타법인에 대한 채무보증 현황 - 채무자, 관계, 채권자, 채무보증액 	<ul style="list-style-type: none"> 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
		<ul style="list-style-type: none"> 기타 경영상 부담이 될 사항 	<ul style="list-style-type: none"> 수시공시 * 사유 발생일 기준 14일 이내
	22. 납세정보 현황 (개정, 2011.2.25)	<ul style="list-style-type: none"> 법인세(과세표준, 산출세액, 공제감면 세액, 가산세, 결정세액) 	<ul style="list-style-type: none"> 정기공시 : 연1회 (4월말) * 연도말 결산기준
		<ul style="list-style-type: none"> 세무 확정 내역 	<ul style="list-style-type: none"> 수시공시 * 사유 발생일 기준 14일 이내

〈표 5〉의 계속

대항목	항목	기 준	갱신주기
IV. 대내외 평가	23. 국회 지적사항	<ul style="list-style-type: none"> • 국회 지적사항과 그 시정조치 및 계획 <ul style="list-style-type: none"> - 최근 3년간 국정감사 결과보고서 상 지적사항, 결산·예산 심의시 부대의견, 국회 결산 심사결과 시정요구사항 등 	• 수시공시
	24. 감사원/ 주무부처 지적사항	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3년간 감사원/주무부처 감사결과 지적사항과 그 시정조치 및 계획 	• 수시공시
	25. 경영실적 평가결과	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부에서 등록 	-
	26. 경영평가 지적사항	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 경영평가 지적사항(지표별 평가등급 D를 받은 경우) 및 개선결과 	• 정기공시 : 연2회 (4월말, 10월말)
	27. 고객만족도 조사결과	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부에서 등록 	-
	28. 감사직무 실적 평가결과	<ul style="list-style-type: none"> • 기획재정부에서 등록 	-
	29. 이사회 회의록, 내부감사 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회 회의록, 내부·외부 감사결과 등 <ul style="list-style-type: none"> - 의결내용 및 원안가결 여부 - 감사의 정기감사보고서 	• 수시공시
V. 공지사항	30. 경영혁신 사례	<ul style="list-style-type: none"> • 인사·노사관리 합리화, 고객만족도 제고 등 혁신 성공사례 	• 수시공시
	31. 채용정보	<ul style="list-style-type: none"> • 직원 신규채용 정보 	• 수시공시
	32. 입찰정보	<ul style="list-style-type: none"> • 기관별 용역 등 공개입찰정보 	• 수시공시
	33. 연구보고서	<ul style="list-style-type: none"> • 기관 운영 및 활동 관련 연구보고서 	• 수시공시
	34. 기타정보 공개	<ul style="list-style-type: none"> • 사회공헌활동 및 기관 운영 관련, 공개 필요사항 	• 수시공시

2. 공공기관 경영정보공개시스템 ‘알리오’

공공기관의 경영정보를 통합 공시하는 알리오시스템은 인터넷을 통해 상시적으로 접속이 가능하며(<http://www.alio.go.kr>) 알리오 소개, 경영공시, 정보센터, 참여마당의 네 가지 메인 메뉴로 구성되어 있다. 알리오시스템의 특징은 사전적으로 전체 공공기관의 주요 경영정보를 공개하고 있으며, 인터넷을 통한 정보제공 방식을 택하고 있어 항시적인 정보 검색이 가능하다. 또한 조건검색과 기관비교 등의 기능을 통해 원하는 공공기관의 필요한 정보를 용이하게 검색할 수 있다는 특징이 있다. 또한 최근 5년간의 정보를 검색할 수 있으며, 검색한 결과를 엑셀로 다운받아 활용할 수 있다.

[그림 1] 알리오시스템 첫 페이지



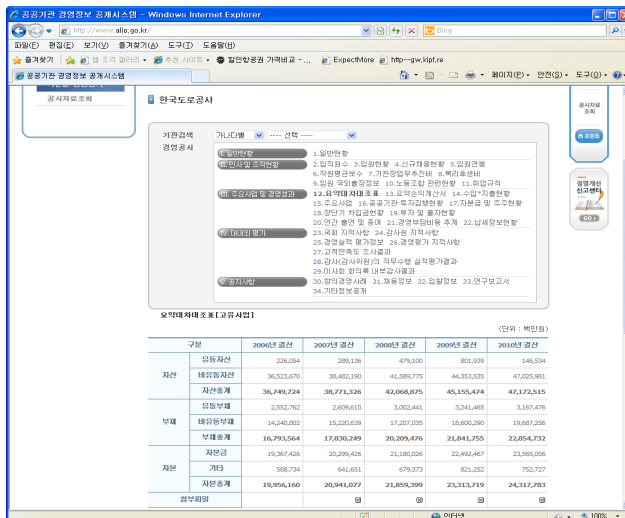
〈표 6〉 알리오시스템의 세부 구성

구 성	상세내용
알리오 소개	알리오시스템 소개, 연혁, 자료 이용 시 주의사항 등 공지
경영공시	공공기관의 정의 및 목록, 공공기관의 경영정보, 조건검색, 기관별 비교 등
정보센터	공지사항, 채용정보센터, 입찰정보, 연구보고서, 해명자료공시, 창의경영사례 등
참여마당	경영신고센터, 자유게시판

알리오시스템의 첫페이지에는 공공기관의 임직원 수와 기관장 연봉, 직원 평균보수 등 가장 정보 요청이 많은 항목에 대해 그래프로 현황을 표시하고 있으며 간략한 현황정보도 제공하고 있다. 또한 기관별 공지사항과 채용정보, 입찰정보의 최근 게시물을 첫화면에 표시하고 있어 많이 찾은 정보에 대해 접근 편의성을 제공하고 있다.

알리오시스템의 핵심이 되는 기관별 경영공시에서는 원하는 기관을 이름으로 검색하거나 목록에서 선택할 수 있으며, 필요한 공시항목을 선택하여 정보를 찾아볼 수 있도록 되어 있다. 아래 그림은 한국도로공사의 요약대차대조표를 선택했을 때의 결과를 보여주고 있으며, 요약대차대조표를 선택하면 최근 5년간의 자산, 부채, 자본에 대한 요약대차대조표를 보여주고 상세한 사항은 파일을 첨부하여 내려받을 수 있도록 하였다.

[그림 2] 알리오시스템 기관별 정보검색 결과



이와 같이 알리오시스템은 공공기관에 대해 정보가 필요한 경우, 한 곳에서 필요한 정보에 대해 24시간 서비스를 구축했다는 점에서 기존에 공공기관 각각의 홈페이지를 찾아 다녀야 했던 개별공시보다 공공기관 정보공개제도를 한 단계 업그레이드 했다고 볼 수 있다.

알리오시스템에서 방문자 수가 가장 많은 메뉴 중의 하나는 공공기관의 채용정보였으며, 최근 들어 공공기관의 채용에 대한 정보 요구가 더욱 커짐에 따라 기획재정부에서는 2011년 7월에 공공기관의 채용정보를 중심으로 ‘잡-알리오’라는 별도의 홈페이지(<http://job.alio.go.kr/main/main.jsp>)를 오픈하였다. 이는 2010년 12월에 처음 개최한 「공공기관 채용 정보박람회」에서 확인된 공공기관 채용정보에 대한 수요에 대해 상시적으로 채용정보를 제공하는 온라인 박람회 형식의 홈페이지를 구축하는 것이 필요하다는 인식에서 시작되었다. 기존의 알리오시스템에서도 채용정보를 제공하고 있으나 잡-알리오 홈페이지에서는 채용정보를 구직자들이 좀 더 찾아보기 쉽게 전문화하여 제공하고, 구직자들이 원하는 직장에 대한 맞춤형 정보를 개인에게 제공하는 기능도 추가되었다. 또한 채용정보뿐만 아니라 취업결정을 위해 필요한 기관 일반현황, 기관별 보수수준, 채용실적, 취업규칙 등의 정보를 알리오시스템과 연계하여 제공하고 있다.

[그림 3] 잡-알리오 홈페이지의 메인화면



또한 2011년 12월에 개최되었던 공공기관 채용정보박람회에 대한 정보를 제공하고 차년도 공공기관 채용정보에 대한 디렉토리를 상시적으로 제공하여 공공기관 취업을 희망하는 구직자에게 좀 더 전문화된 공공기관의 정보를 제공하는 역할을 수행하고 있다.

잡-알리오 홈페이지는 오픈 후 3개월간 총 13만건, 일평균 1,459건의 방문을 기록하여 높은 이용률을 보이고 있으며 이러한 집중화·전문화된 온라인 채용정보 제공을 통해 구직자의 정보 탐색비용을 절감하는 데 기여한 것으로 평가된다. 이러한 전문화된 정보공개는 정보 이용자의 필요에 능동적이고 선제적으로 정보를 제공하는 방식으로 볼 수 있으며, 그간 의무적이고 수동적이었던 공공기관의 정보공개 방식과는 다르게 정보제공 ‘서비스’의 측면을 강조하고 있다는 점에서 공공기관 정보공개의 또 다른 가능성을 보여주고 있다.

3. 공시정보의 품질관리

경영정보 공시의 기본 전제는 정확한 정보를 알리는 것이다. 알리오시스템의 경우, 공시정보의 품질관리는 기본적으로 정보를 공시하는 기관이 자율적으로 관리하도록 되어 있다. 현재 공시정보의 입력방식은 공공기관이 부여받은 아이디와 패스워드를 사용하여 공시정보 입력기간 동안에 의무 공시사항에 대해 직접 입력하고 있다. 공시정보의 입력 완료 후 입력된 정보의 오류 확인 및 품질검사를 위해 규정되어 있는 절차는 별도로 존재하지 않으며, 알리오시스템의 관리부서에서 정보의 품질검사를 수행하고 있으나 제한된 인력과 자원으로 인해 전 기관에 대해 충분한 정확도 검사를 하지 못하고 있다.

정보의 정확성과 품질관리를 위해 마련된 제도적 장치로는 현재 공시정보의 담당자를 명시하는 것과, 불성실 공시가 발견된 경우 벌점을 부과하고 사후조치를 가하는 방법이 있다. 공공기관은 「공기업·준정부기관의 경영 및 혁신에 관한 지침」 제8조 및 「기타공공기관의 혁신에 관한 지침」 제8조에 따라 공시 항목별로 작성자, 감독자 및 확인자를 지정하고 그 성명, 소속부서 및 연락처를 함께 공시하고 있다. 또한 기획재정부 장관은 공시자료의 품질관리를 위해 공공기관으로부터 자료를 제출받아 기관별 공시정보의 정확성 등을 확인·검증할 수 있음을 명시하고 있다.

불성실 공시를 사후적으로 발견한 경우, 현재 제도상으로는 <표 7>과 같이 1~5점 사이의 벌점을 부과하고 있으며, 벌점에 따라 사후 조치를 취하도록 되어 있다. 불성실 공

시에는 공시불이행, 허위공시, 공시변경 등이 포함되는데 공시불이행은 공시내용을 공시하지 않거나 공시시한보다 늦게 공시하는 경우이며, 허위공시는 사실과 다른 경영정보 내용을 공시하여, 외부기관(국회, 정부부처 등)으로부터 적발된 경우에 해당된다. 공시변경은 오류 등으로 인해 사실과 다른 경영정보를 공시하여, 이를 기관에서 수정한 경우이다.

〈표 7〉 불성실 공시 유형별 벌점

불성실 유형	위반내용	벌점
1. 공시불이행	• 공시사항을 미공시한 경우 항목별 과점	5점
	• 공시사항의 공시시한일부터 6개월 경과이후 공시한 경우 항목별 과점	4점
	• 공시사항의 공시시한일부터 1개월 경과이후 공시한 경우 항목별 과점	3점
	• 공시사항의 공시시한일부터 1주일 경과이후 공시한 경우 항목별 과점	2점
	• 공시사항의 공시시한일부터 1주일 이내 공시한 경우 항목별 과점	1점
2. 허위공시	• 사실과 다른 내용을 공시하여 외부기관(국회, 정부부처 등)으로부터 적발된 경우 항목별 과점	5점
3. 공시변경	• 오류 등으로 인해 사실과 다른 경영정보를 공시하여 이를 기관에서 수정한 경우 수정 횟수당 과점	1~5점

출처: 공공기관의 통합공시에 관한 기준 〈별표2〉

불성실 공시로 인해 받은 연간 벌점이 10점 이상이 되는 경우 기관 주의를 줄 수 있으며, 연간 벌점이 20점 이상이 되는 기관은 불성실 공시 기관 지정 및 관련자 인사조치를 취할 수 있도록 되어 있다. 불성실 공시에 관한 조치는 2010년 2월 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」 개정안을 통해 더욱 강화되었는데, 2년 연속 ‘기관 주의’ 이상에 해당되는 연간 벌점을 10점 이상 받은 경우에도 불성실 기관 지정 및 관련자 인사 조치를 취할 수 있다. 사후조치를 받은 해당 공공기관은 불성실 공시의 사전예방 및 재발 방지를 위한 개선계획서를 기획재정부 장관에게 제출해야 한다.

〈표 8〉 불성실 공시 별점별 사후조치

별점 기준	사후조치
연간 별점 10점 초과	기관 주의
연간 별점 20점 초과	불성실 기관 지정 및 관련자 인사조치
2년 연속 '기관 주의' 이상에 해당하는 10점 이상인 경우	불성실 기관 지정 및 관련자 인사조치

그러나 불성실 공시에 대해 별점을 부과하기 위해서는 불성실 공시가 있는 경우 바로 바로 찾아내는 것이 필요한데, 현재의 운영방식으로는 모든 기관의 불성실 공시를 찾아낸다는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 공시정보의 품질과 신뢰도를 높이기 위해서는 불성실 공시를 줄이거나 불성실 공시를 바로 찾아낼 수 있는 방안이 필요하다.

IV. 알리오시스템의 활용 및 이슈

1. 공공기관 경영정보의 활용

공공기관 경영공시제도의 시행 이후 6년이 경과됨에 따라, 알리오시스템을 이용하는 이용자 수는 매년 증가하는 추세로 사회적인 중요성과 관심이 더욱 커지고 있다. 알리오시스템을 통한 향상적인 공공기관의 정보공개는 높은 관심을 받고 있으며 정부, 공공기관 경영평가단, 학계, 언론 등에서 공공기관 기초자료의 정보원으로 다양하게 활용되고 있다.

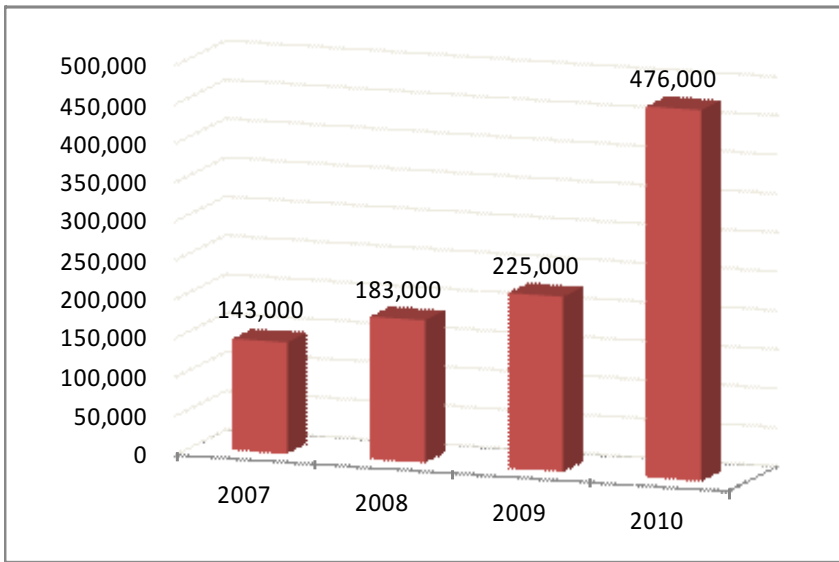
언론과 국회에서는 알리오시스템에 공개된 공공기관의 경영정보를 분석하여 공공기관 운영의 문제점을 분석하고 국정감사 등에 활용하고 있다. 언론에서는 알리오시스템의 정보를 분석하여 공공기관의 문제점을 지적하고 있다. 예를 들어 신문기사 검색 결과 2010년 9월까지 알리오시스템의 정보를 사용하여 작성한 공공기관의 기사 457건을 찾을 수 있었다. 공공기관의 경영평가를 담당하는 경영평가단에서도 본격적인 경영평가를 시작하기 전에 기관에 대한 기초조사를 수행하기 위해 알리오시스템의 정보를 활용한다. 알리오시스템의 공공기관 경영정보는 정부와 학계 등에서 공공기관의 현황분석, 정책의 효과분석과 개선을 위한 기본 자료로 사용되고 있다.

이 장에서는 알리오시스템의 연도별 정보 활용현황을 분석하고 알리오시스템에서 정보를 수집하여 작성된 신문 기사를 분석하여, 언론에서 알리오시스템의 공공기관 경영정보가 활용되는 현황을 분석하고자 한다.

가. 알리오 홈페이지 접속자료 분석

2006년 서비스를 시작한 이후로 알리오 홈페이지의 이용자 수(접속건수)는 매년 큰 폭으로 증가해 왔다. 기획재정부의 자료에 따르면 공공기관의 운영에 관한 법률 제정으로 알리오시스템의 경영정보공시가 의무화된 첫 해인 2007년의 월평균 접속건수는 143,000건이었으나 2009년에는 225,000건으로 증가하였고, 2010년에는 전년도보다 두 배 이상인 476,000건으로 급격히 증가했다. 이는 알리오시스템이 공공기관 정보를 습득하는 장소로서 자리매김하고 있음을 보여주고 있다.

[그림 4] 알리오 시스템 월평균 접속건수 (연도별)



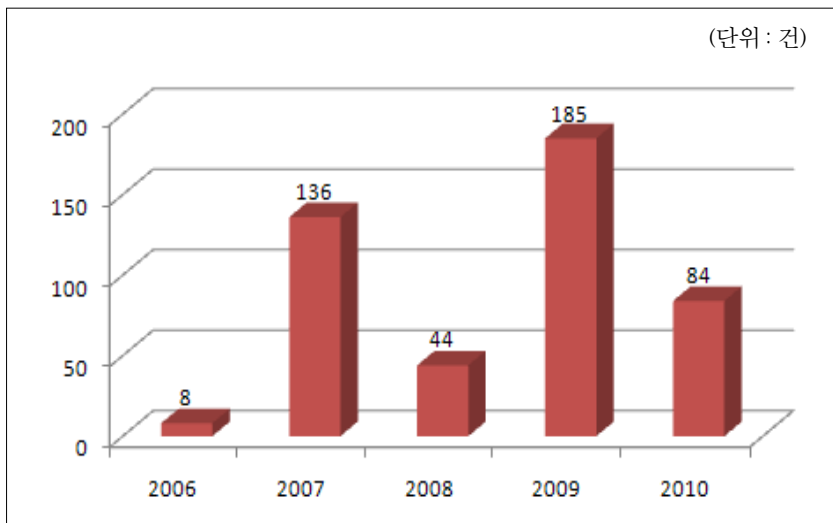
자료: 기획재정부 보도자료. 2011. 3.17

알리오시스템의 홈페이지에는 알리오 홈페이지 이용자의 접속건수를 분석하여 자주 찾아보는 메뉴를 공지하고 있는데, 2011년 12월 현재 공공기관 경영공시, 입찰정보, 채용정보의 순으로 나타나 이에 대한 정보 이용도가 매우 높음을 알 수 있다.

나. 언론에서의 활용도

알리오시스템이 도입된 이후, 알리오시스템의 자료를 활용하여 작성된 신문기사를 한국언론진흥재단의 KINDS 기사통합검색기능을 사용하여 검색한 결과, 2006년 이후 2010년 9월까지 457개의 신문기사에서 알리오시스템이 인용된 것을 찾을 수 있었다. 시스템이 개통된 직후인 2006년에는 알리오시스템을 인용한 기사가 몇 건 되지 않았으나 2007년에 급증하여 136건에 달했다. 2008년에는 오히려 기사의 숫자가 감소하여 44건으로 줄었고 2009년에는 185건으로 다시 급증했으며 2010년은 9월까지 84건의 기사를 찾을 수 있었다.

[그림 5] 알리오시스템을 인용한 신문기사의 수



알리오시스템을 인용하여 작성된 신문기사 457건을 기사의 주제별로 분석한 결과, 공공기관의 임금에 대한 기사가 183건(40%)로 가장 많은 비중을 차지했고, 방만경영이 100건(21.9%), 공공기관 채용이 47건(10.3%), 부채 및 적자경영이 39건(8.5%)임을 알 수 있었다. 공공기관 임금에 대한 기사는 대부분의 기사가 공공기관의 임금이 매우 높음을 지적하고 있었으며 간혹 다른 공공기관에 비해 지나치게 낮은 임금을 받는 경우에 대해 언급하기도 하였다. 방만경영에 대한 기사의 경우 공공기관의 지나치게 높은 복리후생비와 도덕적 해이 등에 대해 지적하는 것이 대부분이었으며, 채용에 관한 기사는 공공기관의 채용실적, 현황, 계획에 대한 정보를 알려주고 있었다. 또한 공공기관의 부채 및 적자에 대한 기사는 최근 급증하고 있는 공공기관의 부채 및 적자의 현황과 원인, 전망에 대한 내용을 다루고 있었다.

〈표 9〉 알리오시스템을 인용한 신문기사의 주제별 분류

(단위: 건, %)

기사 주제	공공기관 임금	방만경영	채용	부채 및 적자경영
기사 수	183	100	47	39
비율	40.0	21.9	10.3	8.5

주 : 신문기사는 해당되는 내용에 따라 각각의 주제어로 분류되었으므로, 기사의 합이 전체 기사 수와 일치하지 않음

위의 표에서 볼 수 있듯이 알리오시스템을 인용한 신문기사는 높은 임금, 방만 경영, 부채 및 적자경영 등 공공기관의 운영에 있어 부정적인 면을 강조하는 기사가 대다수를 차지하고 있다. 이는 그간 정확하게 알려지지 않았던 공공기관의 구체적인 경영정보들이 공개되면서 민간기업의 근로조건에 비해 상대적으로 높아 보이는 공공기관의 보수와 복리후생, 또 이와 더불어 부진한 경영실적 등이 부각된 결과이다. 공공기관에 대한 구체적인 정보를 인용한 부정적 기사의 작성이 증가함에 따라 공공기관에 대한 부정적 여론이 증가하였고, 이는 공공기관의 자구 노력을 촉구하는 외부 압력의 기제로 작용하게 되었다.

2. 공공기관 경영정보 공개의 효과

인터넷을 통한 전체 공공기관의 경영정보를 통합하여 공시하는 알리오시스템은 누구나 공공기관 정보에 대해 24시간 확인할 수 있는 국민감시 체제를 구축하였으며, 공공기관의 책임경영과 투명경영을 향상시키는 데 일정 역할을 수행하고 있는 것으로 판단된다. 가장 큰 효과는 알리오시스템을 통해 이전에는 알지 못했던 공공기관의 경영현황을 속속들이 파악할 수 있게 되었으며 이사회 회의록, 노사합의 사항과 취업규칙 등 공공기관 운영 정보의 상세한 공개로 공공기관 경영의 투명성을 제고하였다는 것이다. 그간 공개하지 않았던 기관의 상세 운영정보를 국민에게 상시적으로 공개하는 것 자체만으로도 기관에게는 상당한 부담이 되고 있으며, 외부에서 보기에 비난의 여지가 있는 경영의 행태는 자체적으로 점검하여 개선해야 하는 부담을 가지게 되었다. 일례로서 이사회 회의록이 알리오시스템에 공개되면서 이사회 운영이 이전보다는 활성화되고 있다는 사례를 들 수 있다.

알리오시스템의 또 다른 효과는 언론이 알리오시스템에서 정보를 취합, 분석하여 공공기관의 문제점을 계속적으로 지적하여 공공기관의 방만 경영에 대한 부정적인 여론을 조성하고, 이를 통해 공공기관의 방만 경영을 개선하는 데에 중요한 역할을 수행하고 있다는 것이다. 언론과 국민의 질책이 공공기관의 자발적인 경영혁신을 추동하는 압력으로 작용하여 공공기관의 자발적인 임금 조정 등의 변화를 가져오고 있다. 금융공기업의 높은 연봉수준이 계속적인 비판을 받은 후에 주요 금융공기업이 2006년 10월 인건비 개선안을 포함한 경영개선 계획을 발표하였으며 연봉 인상률을 낮추기 위해 노력하였다. 또한 이러한 부정적 여론의 형성은 문제점을 개선하기 위한 직접적인 제도의 개선으로 이어지기도 한다.

그러나 비난의 대상이었던 기관이 비난을 피하기 위해 기관 자발적으로 개선할 것이라는 예상과 달리 사실과 다르게 허위공시를 할 유인 역시 커지고 있다. 예를 들어 한국거래소와 한국예탁결제원은 지나치게 높은 1인당 평균보수액을 공개하는 것에 대한 부담 때문에 2007년에서 2009년 사이의 기관의 1인당 평균 보수액을 줄여서 허위로 공시를 했다가 발각되어 지적을 받기도 하였다.

알리오시스템은 공공기관 관리 개선을 위한 정책 중 높은 평가를 받은 정책방안에 해당하며 정부혁신 우수사례에서 알리오시스템 사례가 대통령상을 수상하기도 하였다. 또한 전문가와 일반국민을 대상으로 한 설문조사에서 알리오시스템을 통해 공공기관의 투명성이 개선될 것이라는 의견이 80% 이상을 차지함으로써 알리오시스템의 역할에 대한 긍정적 평가를 반영하고 있다(국회예산정책처, 2008).

3. 현 공공기관 경영정보 공개의 이슈

알리오시스템을 통한 공공기관 경영정보 공개에 대한 관심과 활용이 계속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 알리오시스템에 등록되는 정보의 품질에 대한 문제 제기는 계속되어 왔다. 특히 공시정보의 미입력, 입력상의 오류, 부실 입력 등으로 자료의 신뢰성에 대한 문제는 계속적으로 제기되는 이슈이다. 알리오시스템의 도입 초기에는 자료 미입력의 문제가 다수를 차지했다. 34개 기관이 2005년 12월 이후 2007년 5월까지 아무런 정보도 입력하지 않았던 것이 뒤늦게 발견되어 지적을 받기도 하였다. 2007년 경영정보 공시가 법으로 의무화되어 자료 미입력의 문제는 많이 해결이 되었으나 자료 입력상의 단순 오류, 요구되는 정보에 비하여 지나치게 단순화한 입력 등은 지속적인 문제가 되고 있다. 예를 들어 기관장 업무추진비 같은 민감한 사안들은 총액만 공개한다거나 복리후생비의 주요항목을 제외하고 입력하여 기관에 대한 정보에 오류를 발생시킨다. 이는 알리오시스템이 공공기관에 대해 왜곡된 정보를 제공하는 결과를 가져오게 되어 제공되는 정보의 정확성이 의심받고 알리오시스템에 대한 신뢰도를 저하하는 계기가 된다.

무엇보다도 가장 큰 문제점은 공공기관이 정보 공개 후의 부작용을 우려하여 자체적인 개선책을 추구하기보다 고의적인 허위정보를 공시할 우려가 항상 있다는 것이다. 앞 장에서도 언급했듯이 한국거래소와 한국예탁결제원이 1인당 평균보수를 허위로 공시한 것은 이러한 경우에 해당한다. 그러나 공시하는 정보의 진위 여부를 가리기 위해서는 조사기관의 많은 노력과 시간이 필요한 반면, 관리기관의 담당인원은 매우 소수이고 업무에 배당된 시간도 제한되어 있는 것이 현실이다. 또한 정보의 공시와 품질은 전적으로 기관의 책임에게 맡겨져 있는 현 시스템에서는 허위정보 공시의 예방이 어려운 형편이다.

앞 절에서도 언급하였듯이 불성실 공시에 대한 관리지침은 있지만 정보품질관리가 기본적으로 기관 자율에 맡겨져 있어, 지속적인 신뢰도 문제가 발생할 여지는 여전히 크다. 따라서 자료의 부실 문제와 허위 입력자료에 대한 검증 시스템을 마련하는 것이 알리오시스템 개선을 위한 우선적인 과제라고 할 수 있다.

또 다른 이슈는 알리오시스템 공시항목의 대표성 여부에서 발생한다. 정부회계기준과 공공기관의 회계기준이 상이하기 때문에 알리오시스템에 공시된 공공기관의 재무정보를 이용하여 정부 정책자료로 활용하는 것이 매우 어렵기 때문이다. 이와 관련하여 알리오시스템에서 제공하는 정보의 성격을 살펴보면, 현재 알리오를 통해 공시하도록 지정되어

있는 34개 항목 120여개의 정보는 단순정보 위주로 구성되어 있다. 따라서 기관의 현황을 이해할 수 있는 종합적이고 유의미한 정보가 부족한 상황이다. 따라서 알리오시스템의 활용도를 높이기 위해서는 단순정보의 제공 이외에도 관련 있는 여러 정보를 비교하여 보여주거나 의미 있는 재무비율 등을 같이 제시하여 유용성을 높이는 방안이 고려되어야 한다.

또 다른 문제점은 알리오시스템은 '당해에 공공기관으로 지정된 기관에 대해 최근 5년간의 자료'만을 공시한다는 점이다. 이러한 문제점은 이용자에게 정보의 연속성 혹은 비교 가능성 측면에서 커다란 제한점을 발생시킨다. 공공기관의 지정이 매년 혹은 수시로 변경됨에 따라 예전에 공공기관이었으나 당해에는 공공기관에 지정되지 않는 기관에 대해서는 정보를 찾아볼 수 없다. 예를 들어 2010년까지는 공공기관이었으나 2011년에는 공공기관에 지정되지 않은 기관의 정보는 알리오시스템에서 찾을 수 없다. 또한 통합된 기관이나 폐지된 기관에 대한 이전 자료 역시 찾을 수 없다는 단점이 있다. 또한 최근 5년 이전의 자료가 필요한 경우에도 알리오시스템을 이용한 정보 검색은 불가능하다. 따라서 이러한 단점을 보완하기 위해서는 이전 자료에 대한 저장 및 관리 방식에 대한 추가적인 고려가 필요하다.

V. 결론

공공기관의 경영정보를 공개하는 것은 정보의 비대칭성을 줄이고 공공기관의 투명성과 책임성을 높여 경영의 효율성을 높이려는 목적이다. 2005년 12월에 도입된 알리오시스템은 전 공공기관에 대해 재무정보와 비재무정보 등 34개항의 경영정보를 한꺼번에 공시하는 경영정보 통합공시시스템이다. 이는 기존의 개별 공시제도에 비해 공공기관 정보공개 방식의 획기적인 혁신이라고 볼 수 있다. 또한 정부의 정기적인 경영평가는 공기업과 준정부기관으로 한정되어 있기 때문에, 공공기관의 경영정보 통합공시제도는 기타공공기관에 대한 유일한 감시·감독 기능을 수행하는 제도라고 할 수 있다. 알리오시스템은 매년 사용자가 급증하고 있으며 관심도와 중요성이 더욱 증가하고 있고, 최근에 추가로 개발된 잡-알리오 시스템은 공공기관의 채용관련 정보를 이용자에게 맞춤형으로 전문화하여 제공하고 있어 공공기관의 정보공개를 서비스의 수준으로 확대하고 있다.

공공기관의 경영정보를 온라인으로 통합 공시하는 것은 전 세계적으로 아직까지 널리

사용되고 있지는 않지만 계속적으로 증가하는 추세이다. 프랑스와 뉴질랜드 등 일부 국가에서도 인터넷을 통해 공공기관이 경영정보를 공개하고 있으며 주로 재무정보에 중점을 두어 제공하고 있다. 최근 포르투갈과 헝가리, 그리스에서도 인터넷을 통해 공공기관의 정보를 제공하기 시작했으며, 이들 국가에서는 재무정보와 더불어 임원급의 보수정보도 함께 공개하기 시작하였다.

알리오시스템은 전 공공기관에 대해 재무정보와 비재무정보를 포함하여 폭넓은 정보를 이용자가 사용하기 편리하도록 제공한다는 점에서 해외의 다른 시스템에 뒤지지 않은 선진 사례라고 볼 수 있다. 해외에서도 알리오시스템과 같이 대규모의 공공기관 경영정보를 인터넷을 통해 상시적·체계적으로 제공하는 나라는 찾아보기 어렵다. 알리오시스템은 OECD의 공기업 지배구조 아시아 네트워크 회의에서 우수사례로 발표되기도 하였다.

그러나 확실한 선진사례로 알리오시스템이 자리잡기 위해서는 신뢰성 확보 및 품질 검증을 위한 개선방안이 우선적으로 보완되어야 한다. 불성실 공시와 허위공시에 대한 벌칙을 더욱 강화하고 있으나, 현재의 자료입력과 검증시스템으로는 계속적으로 신뢰도 문제가 발생할 여지가 크다. 이러한 문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 첫째, 알리오시스템을 담당하는 인력과 재원을 확충하여 알리오시스템상의 자료에 대한 검증작업을 강화하는 방안이 있으며, 둘째, 알리오시스템상의 자료 활용을 더욱 강화하는 방안이 있다. 알리오시스템에 입력하는 공공기관의 경영정보를 공공기관의 경영평가에 직접적으로 활용할 수 있다면, 알리오시스템에 입력하는 자료의 정확성과 신뢰도에 대한 문제도 감소할 것이고 공공기관에서 경영평가를 받기 위해 지불하는 시간과 비용도 감소하는 두 가지 효과를 동시에 기대할 수 있다.

알리오시스템의 공공기관 경영정보시스템은 계속적으로 활용이 증가하고 있지만, 이용자에게 좀 더 의미 있는 공공기관의 정보를 제공하려는 개선 노력 역시도 계속적으로 추진되어야 한다. 향후 알리오시스템에서 제공하는 정보에 대한 개선과제로는 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 전체 공공기관에 대한 자료의 통합 및 종합 통계자료의 생산이 필요하다. 현재 알리오시스템은 개별 공공기관에 대한 정보는 상세하게 제공하지만, 전체 공공기관에 대한 종합된 정보는 거의 찾아볼 수 없다. 전체 공공기관에 대한 자료 및 기관의 유형별, 업종별 다양한 구분에 따른 통계자료를 제공함으로써 한눈에 공기업의 현황을 파악할 수 있도록 해야 하며 공공기관 전체에 대한 자료 축적이 가능하도록 해야 한다.

둘째, 공공기관의 공익성에 대한 정보를 제공하는 방안에 대해 고민해야 한다. 현재 공

시되는 경영정보는 기관의 수익성에 치중되어 있어 공공기관의 총체적인 성과정보를 반영하지 못하고 있으며, 이는 정부정책을 주로 수행하는 준정부기관이나 일부 기타공공기관이 경우에 더 큰 왜곡을 발생시킬 수 있다. 공공기관이 수행하는 수익성과 공익성 사업에 대한 소개와 이에 대한 사업별 재무정보를 제공하여, 공공기관의 공적인 역할에 대한 정보를 제공함으로써 공공기관의 성과를 정확히 측정하고 공공기관의 기여도에 대한 엄정한 평가가 가능하도록 해야 한다.

셋째는 공공기관의 유형별 특성에 맞는 정보공개 방식에 대해 고민해 보아야 한다는 것이다. 현재 모든 공공기관에 대하여 동일한 공시항목에 대하여 정보를 제공하도록 하고 있으나, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 각기 다른 유형에 속하는 공공기관은 각각의 설립 목적과 운영목표, 사업방법이 상이하므로 공시되는 정보의 종류가 차별화될 필요가 있다. 시장에서 경쟁하는 공기업의 경우 투자자와 소비자를 위하여 재무현황과 성과에 대한 정보를 더욱 자세하게 제공할 필요가 있으며, 정부정책의 집행을 주로 담당하는 준정부기관과 기타공공기관의 경우, 수익성에 대한 항목은 기본 재무정보로 한정할 필요가 있으며, 그 외의 공익적 성과를 효과적으로 보여주는 정보공시 항목의 개발이 필요하다.

넷째, 종합 연례보고서의 발간이 필요하다. 앞서 지적한 바와 같이 알리오시스템은 당해 연도에 지정된 공공기관에 대해 최근 5년간의 자료를 제공하도록 하고 있다. 따라서 알리오시스템을 보완하여 기존의 자료를 축적하는 것도 필요하지만 또한 전 공공기관의 정보를 담은 통합 연차보고서를 매년 발행하여 공공기관의 정보가 체계적으로 축적되도록 해야 한다. 개별 기업의 정보뿐 아니라 전체 공공기관에 대한 종합 연례보고서를 작성함으로써 공공기관의 연도별 비교가 가능해지며 다른 국가와의 비교가능성을 높이고 국가적으로도 의미있는 자료를 구축 및 축적하는 것이 가능하다. 종합 연례보고서는 현재 알리오시스템에 공시되는 항목을 충분히 활용하고, 전체 공공기관에 대한 부분을 추가한다면 많은 노력을 들이지 않고도 충분히 작성이 가능할 것이다.

알리오시스템을 이용한 공공기관 경영정보의 공시는 향후 그 활용도와 중요성이 더욱 증가할 것으로 보인다. 따라서 공시정보의 품질관리를 통하여 신뢰할 수 있는 정보를 제공하는 것이 우선적으로 보장되어야 하며, 알리오시스템의 활용도를 높이기 위해 위에 제시했던 개선과제 역시 장기적으로 계획하여 지속적으로 추진해가는 것이 필요하다.

참고문헌

- 김승태, 「정보공개제도의 성과와 한계」, 『한국공공관리학보』, 23(4): 2009, pp.119~147.
- 김승태, 『행정정보공개제도의 집행요인 및 정책효과 분석』, 서울: 한국학술정보, 2006.
- 김철용, 『행정법 I』, 서울: 박영사, 2003.
- 문종열, 「기업환경오염 통제수단으로서 환경정보공개정책의 장단점」, 『환경정책』, 10(3): 2002, pp.89~113.
- 성도경 외, 「행정정보공개제도의 효율적 추진의 영향요인 분석」, 『한국사회와 행정연구』, 18(3): 2001, pp.281~294.
- 안병철, 「정부관료제의 정보공개형태 분석 - 43개 중앙행정기관을 중심으로(2002-2007) -」, 『한국거버넌스학회보』, 16(3): 2009, pp.133~160.
- 이근주, 「정부투명성과 정보공개 활성화 방안」, 『한국행정학회 2003년 세미나 발표논문집』. 한국행정학회, 2003.
- 이명진·문명재, 「공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 44(1): 2010, pp.121~146.
- 이용정, 「행정기관의 정보공개형태 결정요인 연구」. 고려대학교, 석사학위논문, 1998.
- 이윤식, 「정보공개제도의 한국적 모형정립을 위한 시론」, 『한국행정학보』, 25(1): 1991, pp.245~272.
- 임진수, 「행정기관의 행정정보공표 현황 및 기준분석」, 『한국기록관리학지』, 6(2): 2006, pp.87~111.
- 장지원·문신용, 「행정정보공개의 관련요인에 관한 실증분석」, 『한국행정연구』, 13(1): 2004, pp.170~202.
- 최창학, 「지방정부의 행정정보공개제도 연구」, 『대구경북행정학회보』, 6(20): 1994, pp.63~85.
- 허경선·김태훈, 「공공기관 통합공시 항목 및 매뉴얼 개선방안」, 『한국조세연구원』, 2010.
- 허경선, 「공공기관 경영정보 공개와 활용: 알리오시스템을 중심으로」, 『재정포럼』, 174호: 2010, pp.44~74.
- Akerlof, G., "The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism," *Quarterly Journal of Economics* 90, 1970, pp.629~650.

- Craig, R., and Diga, J., "Corporate Accounting Disclosure in ASEAN," *Journal of International Financial Management and Accounting* 9(3), 1998, pp.246~274.
- Eng, L., and Mak, Y., "Corporate governance and voluntary disclosure," *Journal of Accounting and Public Policy* 22, 2003, pp.325~345
- Healy, P., and Palepu K., "Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: A review of the empirical disclosure literature," *Journal of Accounting and Economics* 31, 2001, pp.405~440.
- Jensen, M., and Meckling W., "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure," *Journal of Financial Economics* 3, 1976, pp.305~360.
- OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005.
- OECD, Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia, 2010.
- OECD, SOE Governance Reform: An Inventory of Recent Change, 2010.

정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구

김준기

(서울대학교 행정대학원)

정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구

김준기(서울대학교 행정대학원)*

I. 서론

본 연구는 지난 50년 동안 정부-공기업부문 간의 관계 변화과정을 분석하는 글이다.¹⁾ 그동안 정부와 공기업 간의 관계는 많은 변화를 겪어 왔다. 공기업 관련법 개정 및 관련 정책의 수정 등으로 인하여 변화가 발생하였으나, 공기업의 사회·정치·경제적 위상의 변화도 중요한 요인으로 작용하였다. 이러한 관계 변화는 필연적으로 공기업부문의 효율성에도 영향을 미쳐왔다. 그러나 공공부문을 대표하는 두 부문 간의 거시적인 관계 변화를 체계적으로 분석하는 작업이 매우 중요한 과제임에도 불구하고 대다수의 연구는 미시적이고 단편적인 접근을 취하여 왔다. 예를 들어 대부분의 연구는 정부와 공기업부문 간의 관계를 주인-대리인의 문제로 한정하거나 정부정책의 비일관성 또는 정부 정책수단(policy tool)의 한계를 지적하는 경향이 주를 이루었다. 그러나 이는 공기업 비효율성의 피상적인 결과일 뿐이며, 공식화(formalize)되지 못한 정부-공기업의 관계 또는 공기업에 대한 정부의 비공식적이고 기회주의적인 개입(opportunistic intervention) 등에 대한 논의는 부족하다고 할 수 있다(김준기, 1999). 즉, 공기업부문의 비효율성 문제를 근본적으로 치유하기 위해서는 겉으로 드러난 결과를 통제하기보다는 문제의 근원적인 핵심, 즉 정부와 공기업의 관계를 체계적으로 다루어야 할 필요가 있는 것이다.

이러한 분석은 우리나라 국민경제적 측면에서도 중요한 작업이라고 할 수 있다. 왜냐하면 오늘날 공기업부문은 우리나라 경제에서 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다. 2010년 10월 기준으로 공기업의 총지출(수입) 규모는 약 346조원으로서 정부일반회계(203.5조원)와 비교할 때 약 1.7배 정도 많으며, 공기업에 고용된 인원은 약 24.4만명으로서 같

* 본 논문 작성을 위하여 서울대 행정대학원 최영준 조교가 많은 도움을 주었다.

1) 그 동안 우리나라에서 공공기관을 포함한 공기업은 그 개념 정의 및 분류가 체계적으로 정립되지 못하고 정책적 또는 학술상 편의에 따라 다양하게 정의되고 분류되었다. 본 연구에서는 이러한 경향을 고려하여 공기업, 공공기관, 정부투자기관 등의 용어를 혼용해서 논의를 하고 있다.

은 기간 경제활동인구(약 2,540만명)의 약 1% 비중을 점하고 있다(박정수 외, 2010). 아울러 공기업의 궁극적인 소유자가 정부라는 점을 고려할 때, 공기업의 비효율성으로 인한 문제는 개별 공기업의 실패라는 차원을 넘어 궁극적으로는 국민경제의 부담으로 작용한다는 문제가 있는 것이다(송대희, 1987).

본 연구에서는 정부 - 공기업 관계를 공식화되어 있는 공기업 관리체계 변화의 관점과 더불어 비공식적인 개입 등을 포함한 포괄적인 관계의 측면에서 분석한다. 그동안 우리나라의 경우, 정부의 공기업 관리 및 통제는 개별 설립법과 1984년 「정부투자기관관리기본법」, 2003년 「정부산하기관관리기본법」, 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등의 법률에 근거하여 이루어졌다. 따라서 공식적 차원의 정부 - 공기업 관계를 가늠하기 위한 가장 효과적인 방법은 공기업을 관리하는 데 있어서 기반이 되는 관련 법령과 그에 근거한 관리 제도를 중심으로 분석하되, 비공식적인 개입 등을 포함하여 그 관계를 살펴보기로 한다. 정부-공기업 관계를 분석하기 위해, 이하의 논의를 다음과 같은 순서로 진행한다. 제II장에서는 우리나라의 공기업 관리체계 변천을 시기별로 간략히 정리한다. 제III장에서는 관리체계 수준 및 자율성의 관점에서 시기별로 정부-공기업 관계를 분석한다. 마지막으로 제IV장에서는 이전의 논의를 요약하면서 정책적 시사점을 도출한다.

II. 공기업 관리체계의 변천

우리나라 공기업 관리체계의 변천은 크게 다섯 시기로 구분하여 정리할 수 있다.

첫째, 제1기로서 1948년부터 1960년까지의 기간이다. 이 시기는 해방 직후부터 경제개발이 본격적으로 수행되기 이전의 시기로서 「정부투자기관예산회계법」이 제정되기 이전이다. 이 시기에는 개별 정부투자기관의 설립법 이외에는 정부투자기관을 통제하기 위한 관련 법규가 전무하였다는 특성이 있다.

둘째, 제2기로서 1961년부터 1983년까지의 기간이다. 이 시기는 공기업 관리에 있어서 본격적으로 공식적인 법제도가 마련된 시기이다. 구체적으로 1961년 12월에는 「기업예산회계법」이 제정되었으며, 1962년에는 「정부투자기관예산회계법」, 1973년에는 「정부투자기관관리법」이 제정되었다. 이 시기에는 이들 중 특히, 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」이 공기업 관리체계의 주축이 되었다.

셋째, 제3기는 1984년부터 1998년까지의 기간으로서 종전의 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」을 통합한 「정부투자기관관리기본법」이 제정됨으로써 시작되었다. 동법에 의해 도입된 공기업 관리체계는 정부투자기관의 경영평가를 도입하여 정부투자기관의 경영효율을 제고하려는 데 그 목적이 있었다.

넷째, 제4기는 1999년부터 2006년까지의 기간이다. 즉, 이 시기는 정부투자기관의 경영자율성과 책임경영체제를 강화하기 위한 목적으로 기존의 「정부투자기관관리기본법」이 개정된 1999년 이후부터 「공공기관의운영에관한법률」이 제정되기 이전까지의 기간이다. 이 시기에는 관리의 사각지대에 존재하였던 정부산하기관을 대상으로 한 「정부산하기관관리기본법」이 2003년도에 제정되기도 하였다.

마지막으로 제5기는 2007년부터 현재까지의 기간이다. 이 시기는 종전에 공기업 관리체계의 주축으로 기능하였던 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 폐지하면서 대체 입법한 「공공기관의운영에관한법률」과 함께 시작되었다. 동 법률은 기존의 정부투자기관 및 산하기관 등을 포함한 모든 공공기관의 유형분류를 새롭게 시도하였으며, 내·외부 지배구조를 개선하고, 임원 임명의 공정성을 개선하는 등 공기업 관리체계의 획기적인 개혁을 시도하였다. 이와 더불어 이 시기에는 이명박 정부의 “공기업선진화추진방안”이 공기업 관리체계의 또 다른 축을 이루고 있다.

Ⅲ. 한국의 정부-공기업 관계의 변화

1. 제1기(1948년~1960년)

한국의 공기업은 1945년 해방 이후부터 지속적으로 설립되어 왔다(유훈, 2000). 그러나 실제 한국 공기업의 역사는 일제 강점 시의 정부부처 형태의 공기업, 예를 들어 철도사업, 체신 사업, 인삼·소금·담배 등 전매사업 등에서 그 시작을 찾을 수 있다. 해방 이후 귀속재산 처리과정에서 국영화된 2,500개 기업이 공기업으로 출범하고 이후 민간 불하되는 과정을 거쳤다. 해방 전 공기업은 식민재무행정의 일환으로서 총독부 직영의 형태로 이루어졌다. 해방 이후에는 일본인 소유였던 귀속사업체와 이를 기반으로 한 정부투자기관이 공기업을 구성하였다. 당시 공기업은 정부기업으로 볼 수 있으며 1950년부터 일반회계가 아닌 특별회계로 운영되었다는 특징을 가진다. 1950년대는 6·25 전쟁이 발

발했던 시기로 전쟁의 참화로 인해 전력, 철도 등을 비롯한 모든 국가 기간산업이 파괴되었기 때문에 정부가 전후 복구에 전념할 수밖에 없는 상황이었다. 이러한 과정에서 기간산업을 담당하는 공기업은 주로 전후 복구사업에 치중하게 되었으며 정부는 '정책수단'의 육성 및 관리에 힘을 쏟기 어려웠다. 그 가운데 당시 존재하던 많은 공기업은 민간의 요구로 민간 불하의 과정을 거치게 되고 1960년에는 약 35개 공기업으로 축소되기도 했다(박영기, 1985).

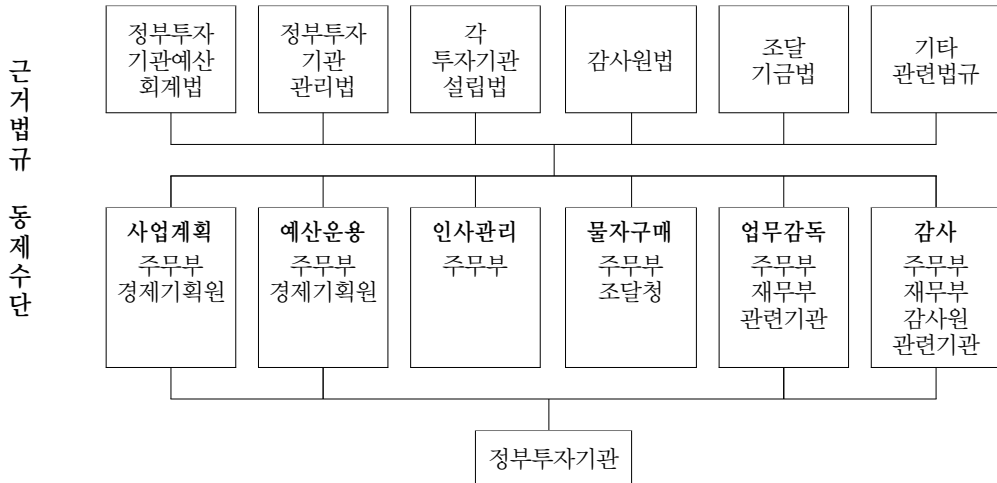
따라서 제1기는 정부수립 후부터 정부투자기관예산회계법 제정 이전까지의 기간으로 정부투자기관에 대한 통제가 느슨하게 이루어진 시기로, 각 정부투자기관의 설립법 외에는 정부투자기관 통제와 관련된 법규가 없었다. 따라서 투자기관에 대한 통제는 주무부장관에게 일임되었으며, 재정당국 등에 대한 체계적인 중앙통제는 전무하였다. 한편 주무부처에 의한 통제도 부처에 따라 다소 엄격하고 지역적인 문제까지 간섭하는 경우도 있었지만, 대체적으로 공기업에 대한 통제는 비체계적이었다.

먼저 예산에 대한 통제를 살펴보면 투자기관에 대한 예산은 주무부장관의 승인으로 확정되었고, 물품구매나 공사계약도 투자기관에 일임되었으며 집중구매제도는 존재하지 않았다. 외부감사는 주무부와 심계원(현 감사원)이 담당했으며 투자기관에 대해 평가를 하는 경영실적평가제도는 존재하지 않았다. 결국 제1기의 정부투자기관에 대한 통제는 부처에 따라 차이가 존재하기는 했지만, 일반적으로 비체계적이고 느슨한 시기였다고 평가할 수 있다. 통제수단으로는 주로 예산권을 활용하였으며 사후적인 경영평가는 존재하지 않은 대신 예산 결산을 중심으로 진행되었다.

2. 제2기(1961년~1983년)

두 번째 시기인 1961년은 우리나라 공기업의 역사에 있어 중요한 시기로 1961년 12월에 기업예산회계법이 제정되었다. 또 1962년 8월 정부투자기관예산회계법, 1973년 2월에 정부투자기관관리법이 제정되면서 공기업 관리에 있어 본격적으로 공식적인 법제도를 통한 접근이 시작되었다. 한편 1960년까지 급격하게 줄어들었던 공기업이 국가의 산업화 정책과 맞물려 증가하게 되고 민간자본의 영역으로까지 진출하게 되어 1960년에 35개에 불과했던 공기업은 1970년에 120개로 증가하였다.

[그림 1] 「정부투자기관관리기본법」 제정 이전의 관리체계



자료 : 경제기획원(1988), p.180

제2기는 경제개발계획의 추진에 따라 공기업을 경제개발전략의 수단으로 적극적으로 활용했던 시기로서 정부투자기관관리기본법이 제정되기 이전까지의 시기, 즉 정부투자기관예산회계법과 정부투자기관관리법이 적용되던 시기이다. 또한 이외에도 정부투자기관 개별 설립법에 의해 정부 각 부처로부터 통제를 받았으며, 감사원법, 조달기금법 및 해당 산업별 규제법에 의해서 여러 가지 통제를 받았다. 이 시기에 정부투자기관의 각 부문에 걸쳐 이루어진 광범위한 통제체계를 정리해보면 [그림 1]과 같다. 예를 들어 정부투자기관의 사업계획과 예산운용은 경제기획원과 주무부로부터 통제를 받았으며, 인사관리는 주로 주무부로부터 통제를 받았다. 물자구매, 업무감독, 감사부문 등에서는 주무부, 재무부, 감사원, 조달청 등 여러 관련기관의 통제를 받았다(송대희, 1989).

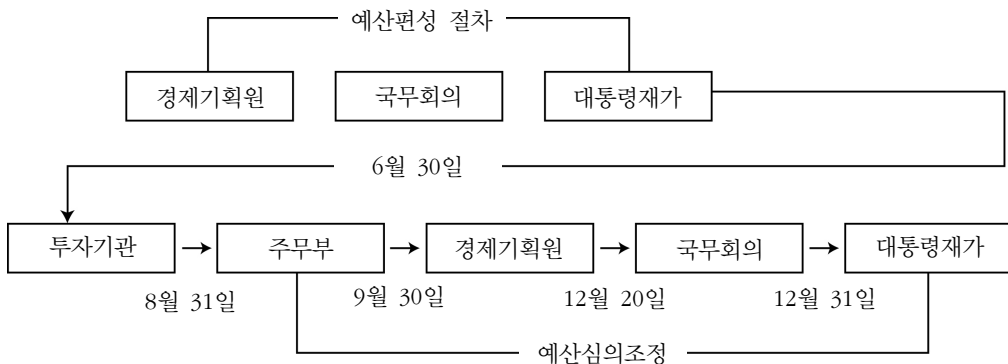
가. 제2기 정부투자기관 관리제도의 주요내용

1) 예산

1962년 8월에 제정된 정부투자기관예산회계법은 정부투자기관의 운영이 경제개발계획의 수행에 중요한 비중을 차지하고 있고, 국민경제 전반의 관점에서 정부투자기관을 통제·조정할 필요가 있기 때문에 예산부문을 중심으로, 기존의 주무부별로 산재해 있던 정부투자기관에 대한 통제를 일원화할 필요가 있다는 인식하에 제정된 법률이다.

정부투자기관예산회계법하에서의 예산의 심의·확정절차를 살펴보면 경제기획원은 매년 6월 30일까지 예산편성지침을 작성하여 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻어 각 투자기관에 시달하였다. 각 투자기관의 장은 동 지침에 따라 예산을 편성하여 8월 31일까지 주무부장관에게 제출하여 동 예산안의 적정성에 대한 심사를 거친 후 의견서를 첨부하여 9월 30일까지 경제기획원 장관에게 제출하여 심의를 받았다. 경제기획원에서 사정을 한 후에 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 예산이 확정되었다. 정부투자기관의 예산은 예산총칙, 추정손익계산서, 추정대차대조표로 구성되며 기타 부속서류를 첨부하도록 하였다. 이러한 예산편성 절차를 도식화하면 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 「정부투자기관관리기본법」 제정 이전 예산편성 절차



자료 : 경제기획원(1988), p.181

정부투자기관의 예산이 확정되면 정부투자기관예산회계법에 의하여 경제기획원 장관은 이를 주무부장관에게 통지하고 주무부장관은 이를 각 정부투자기관의 장에게 통지하도록 되어 있었다. 정부투자기관의 장은 예산결정통지를 받았을 때는 지체없이 분기별 사업시행계획서를 작성하여 주무부장관, 경제기획원장관과 재무부장관에게 제출하여야 하며 분기마다 전 분기의 사업실적과 수지상황을 명백히 한 명세서를 작성하여 주무부장관, 경제기획원장관, 재무부장관에게 제출하도록 되어 있었다.

예산의 전용·이월 및 예비비 사용에 있어서 정부투자기관의 장은 예산집행상 불가피하다고 인정될 경우 추정손익예산의 각 항목 간의 금액을 전용할 수 있었으나 예산총칙으로 특별히 정한 비용과 예비비의 사용은 주무부장관의 승인을 얻어야 하였다. 이와 같은 정부의 통제는 예산편성 후 경영여건 변화에 따른 정부투자기관의 능동적 대응을 어

럽게 하였다.

정부투자기관은 정부투자기관예산회계법에 의하여 매 회계연도 종료 후 익년도 3월 20일까지 당해 연도의 결산서를 작성하여 주무부장관을 거쳐 재무부장관에게 제출하도록 되어 있었으며, 그 부속서류로서 ① 사업계획 대비 실적분석보고, ② 재무제표 부속서류, ③ 예비비사용과 예산유용의 금액과 그 이유를 표시한 서류, ④ 기타 결산의 내용을 명백히 함에 필요한 서류를 명시하고 있었다. 재무부장관은 이상과 같이 제출된 서류를 익년도 6월 30일까지 경제기획원장관과 감사원장에게 보내고, 감사원장은 결산관련 서류를 검토하여 익년도 8월31일까지 재무부장관에게 송부하면 재무부장관은 결산서에 감사원장의 검토보고서를 첨부하여 국무회의에 보고하도록 되어 있었다.

2) 인사 및 조직

일반적으로 공기업의 내부지배구조는 이사회나 관리위원회의 구성원이 집행부의 특정 부서의 장을 겸하고 있느냐에 따라 기능위원회형(functional board type)과 정책위원회형(policy board type)으로 나눌 수 있다. 기능위원회형은 이사회나 관리위원회의 구성원 전원이 상임으로서 본부장·전무 등과 같이 특정부서의 장을 겸하고 있는 경우를 말한다. 기능위원회형은 의사결정과 집행을 효율적으로 연결시켜 주는 장점이 있으나, 이사들이 자기부서의 일에 파묻혀 넓은 시야를 가지고 기업의 전반적인 문제를 다룰 수 없다는 단점이 있다. 특히 정치적 임명 등으로 비전문가인 외부인사가 영입될 경우 오히려 기업경영의 비능률요인으로 작용할 수 있다. 한편 정책위원회형은 이사회나 관리위원회의 구성원이 특정부서의 장을 겸하지 않는 것을 말한다(경제기획원, 1988). 1983년까지의 우리나라 정부투자기관의 최고 경영조직은 기능위원회형을 택하고 있었다고 볼 수 있는데 이에 따른 특징을 살펴보면 다음과 같다(김익수, 1984).

첫째, 소관 분야별 집행에 대해 책임을 지는 임원들이 이사회를 구성하여 정부투자기관의 최고 의사를 결정하게 되며, 집행부의 간부회의가 곧 이사회가 되었다. 둘째, 이사회가 정부투자기관의 중요사항을 심의·의결하도록 되어있으나 이사회는 권한 자체가 제약이 많았다. 정부투자기관의 예산을 결정하는 것은 이사회가 아니라 정부였으며, 주무부의 업무감독권이 포괄적인 까닭에 많은 경우 투자기관의 중요사항을 결정하는 것은 이사회가 아니라 주무부장관이었다. 또한 종래의 정부투자기관은 투자기관별로 자체의 이사회 규정을 두어 이사회 의결사항을 나열하고 있었다. 이사회 의결사항을 보면 주요 정책결

정사항뿐만 아니라 주요 직원의 임면 및 이동에 관한 사항 등 집행적인 세부사항까지 포괄적으로 규정하고 있었다.

3) 감사 및 업무감독

정부투자기관에 대한 감사는 내부감사와 외부감사가 있었는데 외부감사는 감사원, 주무부, 재무부 및 기타 유관기관에서 하였다. 감사원 감사는 회계감사와 직무감찰이 있었으며 주무부가 대행감사를 실시할 수 있도록 되어 있었으나 대부분 감사원에서 직접 감사를 실시하였다. 주무부 감사는 정부투자기관관리법에서 관계부서와 합동심사를 할 수 있도록 하였으나 대부분 단독으로 실행하였고, 그 밖에도 필요에 따라 재무부 및 유관기관에서 정부투자기관에 대한 감사를 실시하였다.

주무부장은 투자기관의 업무에 관하여 광범위한 통제권을 행사하였다. 개별적인 설립법에 명문의 규정이 있는 경우가 대부분이지만 명문의 규정이 없더라도 주무부장의 투자기관에 대한 일반적인 지도·감독 권한으로 광범위한 통제권을 행사하였다. 주무부장이 법에 근거하여 행해 오던 업무감사의 주요 내용을 보면 다음과 같다(경제기획원, 1988).

첫째, 정부투자기관의 장은 매년 예산편성 시 주무부의 사업계획 승인을 받도록 되어 있었다. 또한 정부투자기관의 장은 정부투자기관관리법에 따라 매년 분기별 기본운영계획서를 작성하여 1월 31일까지 주무부장과 재무부장관 및 경제기획원장관에게 제출토록 되어 있었다. 둘째, 정부투자기관의 장은 단위사업마다 사업실행 이전에 주무부장의 승인을 받고, 투자조달·요금결정·이익금 처분 등에 있어서도 주무부 또는 관계부처의 승인을 받았다. 정부투자기관의 직제·보수·인사 및 기타 주요 내규의 변경도 주무부장의 승인을 받도록 하였으며 그 외에도 해외출장 승인, 직원당직 보고 등 경미한 사항에 대해서까지 승인을 받거나 보고토록 하는 경우가 많았다. 셋째, 대부분의 설립법에서 주무부장은 정부투자기관의 업무를 감독하고 업무상 필요한 명령을 할 수 있다고 규정하고, 필요하다고 인정하는 때에는 보고서를 제출하거나 소속 공무원으로 하여금 업무상황 또는 서류, 시설 기타물건을 검사할 수 있다고 규정하고 있어서 주무부장은 정부투자기관에 대해서 포괄적인 업무감독, 보고청구 및 검사권한을 갖고 있었다.

이와 같이 우리나라 정부투자기관에 대한 업무감독은 일상적 업무에 대한 규제가 빈번하여 외국의 공기업에 대한 통제가 정책사항에 대한 규제 중심인 점과는 대조를 이루고

있었으며 주요 근거법규 또한 일반적 법규여서 획일적인 감독기준이 적용되고 있었다(송대희, 1989).

4) 경영평가 및 인센티브제도

정부투자기관에 대한 경영실적평가제도가 최초로 도입된 것은 1968년으로 볼 수 있다. 당시의 제도는 주무부 장관이 산하 정부투자기관에 경영목표를 시달리면 각 정부투자기관은 다음 해 1월 31일까지 경영실적보고서를 주무부 장관에 제출하고 주무부 장관은 동 보고서를 평가하여 2월 28일까지 국무회의에 보고토록 하고 있었다. 그러나 당시의 경영목표는 단순한 예산상의 수치에 불과해서 과거의 경영실적에 대비한 경영개선효과를 측정하기 어려웠을 뿐만 아니라 경영평가 결과에 따라 적절한 보상이 주어지지 않았기 때문에 형식적인 제도로 그치고 말았다(송대희, 1989). 경영평가제도가 실효를 거두지 못함에 따라 1972년 초부터 경제기획원을 중심으로 인센티브제도 도입방안이 연구되기 시작하였다. 그 결과로 1973년부터 고려대학교 기업경영연구소의 용역연구를 토대로 한 인센티브제도가 도입되어 1982년까지 시행되었다. 1973년부터 용역연구에 의해 시행된 인센티브제도에 대해 살펴보면 다음과 같다(서규현, 1983).

먼저, 경영평가지표를 살펴보면 당시 공기업의 성격에 따라 상이했지만 대개 이익률지표, 생산 및 판매활동지표, 원가절감지표, 관리비의 절감 및 대손율지표, 재무구조지표, 인적자원의 관리지표, 국민경제에의 공헌도지표, 불용 및 재고자산 관리지표 등 8가지 지표로 구성되어 있었다. 둘째, 지표별 기준치와 평가구간을 살펴보면, 지표별 기준치는 실적치에 의한 시계열 분석방법과 계획치에 의한 방법에 의하여 단일수치 또는 일정구간으로 설정되어 있었다. 셋째, 평가담당기관은 경제기획원에 학계, 경제기획원 및 주무부 관계자로 구성된 자문기관을 두어 이를 담당하였다. 평가절차를 살펴보면 평가기간은 1년으로 하여 먼저 피평가기관이 소정평가서를 자체 기입하여 주무부에 제출하여 1차 검토를 받고 다시 경제기획원에서 2차 검토가 이루어지고 다시 자문기관에 제출되어 최종평가를 받게 되어 있었다. 넷째, 상여금에 대하여 살펴보면, 상여금의 종류는 금전적인 것으로 이전에 정부투자기관별로 지급되던 보너스와 비법정 복리후생비를 지출할 수 없게 하고 그 대신 자문기관에서의 평가결과를 기준으로 하여 A급 평점기업 대해서는 연간 보너스 600%, B급은 500%, C급은 400%, D급은 300%를 지급토록 하였다.

한편 정부투자기관의 인센티브제도는 이후 약간씩 변화하였는데 당시 주무부처별로 되어

있던 평가기관을 1977년부터 경제기획원으로 일원화시킨 것 이외에는 그 기본골격을 그대로 유지하였다. 이를 살펴보면 첫째, 경영평가는 상·하반기 두 번에 나누어 실시하고, 둘째, 기관별로 4~13개의 지표를 설정하고, 각 지표별로 과거 실적치를 기준으로 하여 표준치를 결정한 다음 지표별 표준치를 중심으로 4등급 득점구간을 결정하며, 셋째, 지표별 득점을 합산하여 4등급으로 종합평가하여 연간 50~200%까지의 상여금 차등지급 등으로 요약할 수 있다(송대회, 1989).

나. 제2기 정부투자기관 관리제도의 문제점²⁾

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

1) 예산

제2기의 정부투자기관 예산운용에 있어서 다음과 같은 문제점이 지적되었다. 첫째, 정부투자기관의 예산안을 심의함에 있어 주무부처와 경제기획원 간의 동일한 예산항목에 대하여 중복심의를 하고 있어 행정력의 낭비를 초래할 뿐 아니라 심의의 일관성과 체계성을 유지하기 어려웠다.

둘째, 예산편성지침에서 주어지는 비용단위가 비현실적이었다. 예를 들어 일용잡급직의 노임단위는 1979년 이전까지는 시장가격의 절반수준에 지나지 않았으며, 1981년에도 70~80% 수준에 머물러 있어 사업의 현실적 집행에 다소간의 지장을 초래하였다. 이와 같은 비용단위의 비현실성으로 인하여 정부투자기관의 예산은 공기업 경영의 통제·조정 및 경영성과평가에 대한 합리적인 근거가 되지 못하였다.

셋째, 정부투자기관의 예산을 정부가 사전적으로 승인을 한다는 점이다. 기업으로서의 정부투자기관이 1년 동안 집행해야 할 예산에 대한 사전적 통제는 기업활동에 대한 사전적 통제와 다름이 없으므로 시장경제 여건 변화에 기민하게 대처해 나가야 할 기업의 창의성(creativity)과 적응성(adaptability)을 사전적으로 봉쇄하는 결과를 낳게 된다. 뿐만 아니라 사전적 승인은 정부투자기관의 예산집행에 대한 필요하고도 충분한 근거를 제공

2) 이하의 논의는 김재훈(1995), 송대회(1989), 편상훈(1983) 등의 선행 연구논문 등을 참고하여 정리하였다.

하게 되므로 예산집행 낭비를 조장할 가능성을 내포하고 있었다.

넷째, 정부투자기관 예산을 편성·승인하는 준거와 방법이 행정부처의 관행을 답습하는 행정예산제도를 근간으로 하고 있어 기업예산제도로는 적합하지 못했다는 점이다. 기업의 기본적 경영기능인 생산·판매·수출활동 등에 관한 규정이 없어 기업으로서의 정부투자기관을 행정관청형으로 유도하는 결과를 낳았다. 이러한 행정관청형 예산제도가 가지고 있는 속성으로 인하여 예산심의과정에 장시간이 소요되고 그 절차가 복잡하여 예산의 편성과 집행시간 간에 평균 6개월의 시차가 발생하게 되는바, 환율·금리·유가 등과 같은 경영외적 변수의 변동 시에는 미리 작성된 예산의 비현실성이 대두될 뿐만 아니라 결과적으로는 기업의 적극적 활동을 저해하는 요인이 되었다.

2) 인사 및 조직

먼저 이사회에의 문제점을 살펴보면 이사의 자격기준이 모호하고, 집행부서의 책임을 맡는 이사의 직위에 기업경영 경험이 부족한 외부인사의 임용이 많아 책임경영의 한계로 작용하였다. 또한 이사회에의 의결사항은 업무 전반이었으나 실제로는 연락·협의적 역할 이상을 수행하지 못했다. 또한 최고경영조직의 문제점을 살펴보면 최고경영조직은 기획업무보다는 결재나 회의 등에 많은 시간을 할애하고 있는 것으로 나타나 비효율적이었다. 먼저 사장 및 부사장을 보면, 사장과 부사장은 최고 경영관리자로서 장기발전 구상의 수립, 경영전략의 결정, 결정된 각종 사업수행 등 정부투자기관 경영 전반에 걸친 업무를 집행하고 있었다. 또한 사장과 부사장의 일상 업무처리 내용이 많아 장기적 경영전략개발과 전반적인 문제의 조정에 충분한 시간을 투입하지 못하였다.

정부투자기관의 최고 경영층에 대한 외부 인사기용은 또 다른 경영효율 저해요인이었다. 1983년 8월 현재 24개 정부투자기관 임원의 외부 기용률은 평균 53% 수준에 이르고 있었다. 임원의 과반수 이상이 외부 기용으로 채워진 투자기관이 17개(24개 기관 중)나 되었으며 전부 외부인사로 구성된 이사회를 가진 투자기관도 한국석유개발공사를 포함하여 4개 기관이나 되었다. 마지막으로 실무경영조직, 내부통제조직, 인사관리조직 등도 책임과 권한, 구조가 명확히 구분되어 있지 않았고, 또한 인적·물적 자원이 부족한 점이 문제점으로 지적되었다.

3) 감사 및 업무감독

정부투자기관에 대한 업무감독은 일상적 업무에 대한 규제가 빈번하여, 외국의 공기업에 대한 통제가 정책사항에 대한 규제 중심인 점과는 대조를 이루고 있으며 주요 근거법규 또한 일반적 법규여서 획일적인 감독기준이 적용되고 있었다. 따라서 업무감독과 관련하여 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있다.

첫째, 법적인 수단이 복잡하였다. 수권적 연계를 규율하는 법적 근거가 복잡하고 분산적이어서 투자기관들의 통합적 지도에 효과적이지 못하였다. 둘째, 감독방식이 다양하였다. 감독의 방법은 계획에 의한 통제가 아닌 사전적·지시적·임시적·비조직적인 것이었다. 감독기관이 복잡하고 감독사항이 광범위할 뿐만 아니라 사소한 문제까지 관여하였다. 반면 정부투자기관 전반에 대한 자원배분을 종합적으로 지도할 기본계획도 결여하고 있었다. 셋째, 감독기관 내의 문제점으로 정부투자기관에 대한 외적 통제는 번잡하고 중복되어 있었다. 정부투자기관에 대한 관련 외부감사기관은 감사원, 주무부, 재무부, 총리실 및 관계행정기관 등으로 다원화되어 있어 중복감사의 여지를 안고 있었으며, 아울러 감사기관 간의 의견 상충은 업무의 혼잡을 일으키게 하는 요인이 됨을 의미했다. 또한 감사·평가 등의 상호연계성이 희박하며 통제담당자의 빈번한 교체 등으로 통제의 전문성이 결여되고 규제기준의 내적·외적 일관성이 결여되어 형식성을 유발하였다. 넷째, 감사결과의 소극성으로 외부감사결과의 환류가 이루어지지 않았으며 환류가 되는 경우도 소극적인 목적을 지향하고 있었다. 외부감사는 부정·오류 적발을 위한 감사 위주로 이루어졌기 때문에 투자기관으로 하여금 감사에 대비하기 위한 소극적 업무처리와 무사안일주의를 초래할 가능성도 배제할 수 없었다. 다섯째, 비공식적 감독 및 지도의 문제로 감독관청의 감독·지도는 비공식적으로 이루어져 문제가 되었다. 또한 비공식적 지도행위는 거의 무한정한 통제 가능성을 내포하고 있었다.

4) 경영평가 및 인센티브제도

제2기의 경영평가제도의 가장 중요한 문제점은 평가의 형식성이었다. 각 투자기관의 실무자뿐 아니라 정부의 공무원도 경영평가에 대한 이해가 부족하고 업무의 중복으로 경영평가에 충분한 시간과 관심을 쓸 여지가 없었다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 평가기관에 관한 문제로서 다원적이고 내용이 중복되었으며, 전문적인 상설 평가

기구가 없어서 평가가 체계적이지 못하고 형식적으로 운영되는 측면이 있었다. 둘째, 환류(feedback)기능이 미약했다. 평가제도의 본래 취지는 경영성적을 평가하고 이에 대한 시정조치를 통하여 사후 경영성적을 향상시키고자 하는 것인데 이런 환류기능에 대한 고려가 미흡했다. 셋째, 평가지표가 부적절했다. 평가지표는 단기성과 위주의 지표들이어서 장기성적을 측정하기 위한 평가지표 개발이 미흡했다. 특히 기업환경의 변화에 대응하는 장기 기업경영 전략평가, 인력·조직·예산의 효율적 관리를 증진시키는 관리제도 개선 노력 평가 및 연구개발 노력 평가 등은 평가대상에서 제외되었다. 또한 대부분이 양적 측정이 가능한 지표들이었고 계량화될 수 없는 질적 측면에 대한 평가가 미흡했다. 넷째, 상여금 500% 중 200%는 경영성적에 따라 차등지급하도록 하고 있으나 임직원의 동기유발에 미흡했을 뿐 아니라 실제운영 면에서는 거의 균일하게 200%가 지급되어 사실상 고정보수화되었다. 다섯째, 평가지표가 각 투자기관별 특성을 반영하지 못하였다. 각 투자기관별로 상이한 수의 지표를 쓰고 있었으나 내용면에서는 거의 동일한 내용으로 지표가 구성되었다.

3. 제3기(1984년~1998년)³⁾

한국의 공기업 관리체계에 있어 가장 중요한 변화는 1984년 3월에 실시된 정부투자기관관리기본법이다. 당시 정부투자기관관리기본법에 해당하는 투자기관은 25개로 전체 자본금이 약 8조 2천억원에 달했다.⁴⁾ 국가경제에서 거대한 비중을 차지하고 있었던 공기업에 대한 효율적 경영 관리의 필요성이 본격적으로 제기되자 관리 효율성을 위해 제정하게 되었다. 동법은 기존 정부투자기관관리법과 정부투자기관예산회계법을 통합한 것으로 경제기획원에 정부투자기관 경영평가위원회를 설치하고 모든 투자기관에 이사회 설치를 강제한 점이 특징이다. 경영평가위원회는 정부투자기관의 경영목표를 조정하고 이에 따라 경영실적을 평가하는 임무를 맡았다. 이사회는 정부투자기관의 의결과 집행 기능을 분리시켜 정부 특히 주무부처의 간섭을 최대한 줄이면서 사장의 자율적 경영권한을 확대하기 위한 것이었다. 요컨대 정부는 정부투자기관관리기본법을 통해 모든 정부투자기관

3) 본 논의는 경제기획원(1984), 경제기획원(1988), 사공일·송대희(1982), 박영기(1985), 송대희(1987), 유훈(1987), 김재훈(1995), 편상훈(1983), 한국공기업학회(2003) 등의 선행 연구와 논문들을 참고하였다.

4) 당해연도(1983) 일반회계예산은 약 19조 9천억원이었다.

에 대한 외부적 통제는 경영평가위원회로 일원화시키고 의결기능과 집행기능을 분리시켜 공기업이 자율성을 최대한 보장하고 집행 책임을 명확히 하고자 하였다.

가. 정부투자기관관리기본법의 제정 배경

1984년 3월 정부투자기관관리기본법에 의해 시행된 새로운 정부투자기관 관리제도의 도입 동기는 국민경제적 중요성이 큰 정부투자기관 부문이 경영환경 변화에 신속적이고 창의적으로 대응할 수 있도록 경영자율을 보장함으로써 정부투자기관 부문의 경영효율을 제고하는 데 있었다. 즉, 정부는 정부투자기관이 달성하여야 할 주요 목표만을 제시하고 집행과정에 대해서는 통제를 축소하여 기업의 자율성과 신속성을 부여하는 한편 사후적으로 경영활동의 성과를 평가하도록 함으로써 정부투자기관의 자율책임 경영제도를 확립하도록 하였다. 이러한 정부투자기관 경영의 자율성을 보장하기 위하여 정부투자기관관리기본법은 정부투자기관 경영자율 원칙을 선언한 후(정부투자기관관리기본법 제3조), 자율적 운영을 위한 제도적 장치로서 사장의 집행간부임면권, 정부투자기관 자체예산편성권(정부투자기관관리기본법 제15조 및 제22조), 사장의 물자조달 및 시설공사 계약체결권(정부투자기관관리기본법 제27조), 물품관리의 자율화 및 외부감사의 축소(정부투자기관 관리기본법 제28조 및 제29조) 등을 명시하고 있다. 정부투자기관관리기본법의 책임경영제도가 도입된 결과 실제로 정부투자기관의 수익성이 개선된 것으로 나타나기도 했다(송대희, 1987). 1985년 정부투자기관의 총경영수익은 1조 9,489억원으로 전년 대비 20.5%의 증가율을 보였고 25개 기관 중 당기순이익이 적자인 기관은 해외개발공사 하나로 정부투자기관관리기본법 시행 이전인 1983년의 5개 기관에 비해 크게 감소된 것이다.

나. 정부투자기관관리기본법의 주요내용

1) 경영의 자율성 보장

(1) 예산의 자율적 운영

공기업 예산편성 확정과정의 유형은 일반적으로 입법부 심의형, 행정부 심의형 및 자율적 결정형 등 세 가지로 나눌 수 있는데, 우리나라 정부투자기관의 예산편성·확정유형은 1984년 3월부터 행정부 심의형으로부터 자율적 결정형으로 변천되었다.

중래의 행정부 심의형에서는 정부투자기관의 예산편성 과정이 6개월 이상의 복잡한 장

기 심사절차를 거치게 되어 있어 경영환경 변화에 효율적으로 대처할 수 없는 결함이 계속 지적되어 왔다. 그러나 새로운 정부투자기관관리기본법하에서는 예산편성 및 집행에 관한 투자기관 경영진의 자율권이 대폭 확대되었다. 각 정부투자기관이 사전에 정부투자기관 경영평가위원회의 의결을 거쳐 부여된 경영목표와 예산편성 공통지침에 의거하여 마련된 예산안은 각 정부투자기관 이사회에서 최종적인 결정이 이루어지도록 규정되고 있었다.

경영목표는 정부투자기관이 중점적으로 달성하여야 할 사항을 기관별로 구체화시킨 것으로 주로 생산량, 판매량, 주요사업 추진도 및 주요부문 업무개선 등을 포함하고 있으며 1차적으로 정부투자기관이 제안하면 2차적으로 주무부와 경제기획원이 심사하여 정부투자기관경영평가위원회에서 결정하여 투자기관에 시달되었다. 또한 예산편성 공통지침은 정부투자기관 예산편성 기본방향 및 정부투자기관 간 균형 유지를 위한 최소의 공통적 기준을 규정한 것으로 경영목표와 함께 매년 10월 말까지 정부투자기관 경영평가위원회의 의결을 거쳐 각 투자기관에 통보되고 있다.

이러한 경영목표가 예산편성 공통지침에 따라 정부투자기관이 회계연도 개시전인 12월말까지 이사회에서 자체적으로 예산을 결정할 수 있게 됨으로써 4/4분기까지의 각종 경제동향 등 정보가 예산에 반영될 수 있게 되었다. 이와 같이 예산편성권 자체가 투자기관에 위임됨에 따라서 당연히 집행에 관한 정부의 통제도 폐지되어 예산 확정 후 여건 변화에 따른 예산의 전용 및 이월이 필요할 때도 종전과 같이 주무부의 승인을 받을 필요 없이 각 투자기관 이사회의 의결로 가능하게 됨으로써 예산운영 면에서도 신축성이 제고되었다.

(2) 인사 및 조직 관리의 자율성

공기업의 비효율적 경영의 한 원인으로 비판을 받아왔던 공기업 최고 경영층 임면에 대한 정치·행정적 개입이 새로운 정부투자기관관리기본법 아래에서는 크게 축소되었다. 정부는 정부투자기관의 장만을 임면하고 부사장 이하 집행간부의 임면은 기관장의 고유 권한이 되도록 개선하였다.

정부투자기관의 장이 부사장을 포함하는 집행간부를 임명하고자 할 때에는 반드시 내부임원 중에서 선임토록 규정함으로써 소위 외부인사의 낙하산식 임명을 제도적으로 배제하고 있다. 대부분의 정부투자기관 임원들은 구제도하에서 부장을 한계로 하여 정년퇴

직하거나 이직을 하였으나 새로운 제도하에서는 집행간부 또는 최고 경영자의 지위에까지 승진할 수 있게 되었다. 집행간부를 내부직원 중에서 임명하도록 법제화하고 그 예외를 인정하지 않는 폐쇄적 인사관리체제를 도입한 것은 외부의 유능한 인사의 기용을 불가능하게 하는 단점을 가지고 있으나 과거 개방적 인사관리체제가 정치적 정실인사로 오용된 데 대한 불만에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 집행간부는 정부투자기관관리기본법에 의하여 신설된 최고 경영조직으로서 과거의 분야별 업무담당이사와 유사한 지위였다. 정부투자기관관리기본법 시행령은 “집행간부라 함은 사장(또는 총재, 은행장)의 직급 하급 지위의 직원”을 말한다고 규정하고 있었다. 집행간부의 정원수, 명칭, 직능 등은 각 기관의 장이 집행의 사정에 따라 자율적으로 결정하도록 일임하였으나 집행간부간의 권한과 책임이 명확히 구분되도록 하여 내부경영성과 평가가 가능하도록 함으로써 회사 전체의 경영에 대하여는 사장이 책임지는 대신 집행간부들로 하여금 소관분야의 경영성과에 대하여 책임을 지도록 하였다.

(3) 감사의 일원화와 업무통제의 완화

정부투자기관관리기본법에서는 종래의 주무부 감사, 재무부 감사, 경제기획원 감사 및 감사원 감사 등 외부감사는 원칙적으로 감사원에 국한하도록 하고 있다. 감사원의 정부투자기관에 대한 감사는 회계결산감사와 정책감사로 나누어 실시하고 있으며 정책감사는 주로 경영효율성 제고 여부를 검증하는 데 초점을 맞추고 있었다.

투자기관에 위임된 주무부서정책의 시행 여부를 검정할 필요가 있을 경우에는 주무부장관이 감사원장과 협의하여 감사를 실시할 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있으나 사실상 활용되지 않았다. 또한 감사의 전문성과 효율성을 높이기 위하여 감사원장이 필요하다고 인정하는 경우에 투자기관의 물품관리에 대해서는 조달청장에게, 금융기관에 대하여는 한국은행 은행감독원장에게 감사를 위탁할 수 있도록 하고 있다.

한편 정부투자기관관리기본법의 제정취지가 투자기관 경영의 자율화에 있는 만큼 정부투자기관의 예산·인사·물자조달 및 관리·감사 등에 있어 과감한 자율화 조치가 이루어졌다. 그러나 주무부장관의 포괄적 업무감독권의 축소문제는 동 법안의 관계부처협의 과정에서 가장 논란이 많았던 부문이다. 당초 법 시안에서는 주무부처의 업무감독을 구체적으로 법에 명시된 경우로 국한하고 설립법에서 포괄적으로 규정한 업무감독권을 배제하기로 하였으나 정부의 정책 반영을 위한 주무부의 일반적인 업무감독권을 일시에 폐지

할 수 없다는 주무부의 의견을 감안하여 기본법에서는 정부투자기관의 책임경영체제 확립을 위하여 자율적 경영이 보장된다는 원칙만 선언적으로 규정하였다. 이와 같이 새로운 기본법에서 투자기관 운영의 자율성을 보장한다고 선언한 것은 투자기관관리제도의 자율화 방침을 강조하는 한편 투자기관 경영이 나아가야 할 방향을 제시해 주는 의미가 있었다.

2) 실질적 경영평가제도 도입

제3기에는 「정부투자기관관리기본법」의 도입으로 1984년 3월 ‘정부투자기관 경영평가제도’가 본격적으로 도입·시행되었다. 정부투자기관 경영평가제도의 발전과정은 제도적 측면에서의 변화, 정부 공기업정책의 변화, 정부투자기관 경영실적향상도 등을 종합적으로 고려하여 세 시기로 구분할 수 있다. 제3기의 경영평가제도는 다시 1984년부터 1991년까지와 1992년부터 1998년까지의 두 시기로 구분하여 살펴볼 수 있다. 각 시기별로 경영평가제도의 특징과 정부의 공기업정책과 관련한 정부투자기관의 기본적인 관리방향의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 1984년~1991년의 경영평가제도

정부투자기관의 장은 매년 당해 연도의 경영실적보고서를 작성하여 다음 년도 3월 20일까지 경제기획원 장관과 주무부 장관에게 제출하고 경제기획원 장관은 투자기관이 제출한 경영실적보고서를 토대로 정부투자기관의 경영실적을 평가했다. 경영실적평가는 6월 20일까지 종료하고 대통령에게 보고하여야 하며, 경영평가결과에서 시정을 요하는 사항이 있다고 인정될 때에는 주무부 장관에게 시정을 요구하고 임원의 해임을 건의할 수 있었다. 정부투자기관 경영실적평가에 대한 최종적인 심의·의결을 위해 ‘정부투자기관 경영평가위원회’를 설치하였고, 평가에 대한 자문 및 연구용역을 위해 ‘정부투자기관 경영평가단’을 구성하였다.

경영평가지표를 살펴보면 제도 도입 당시의 경영평가지표는 추구하는 목적 혹은 평가 부문에 따라 종합지표, 설립목적 수행지표, 경영관리지표 등 3개 부문으로 구분되었다. 종합지표는 경영의 종합적인 결과를 평가하기 위한 지표였고, 설립목적 수행지표는 국가 정책 수행상 요구하는 설립목적 효율적으로 달성하기 위한 수단으로 설정하는 지표였으며, 경영관리지표는 투자기관의 장기적인 경영개선을 유도하기 위해 설정된 지표였다.

평가지표를 지표 형태별로 분류하면 계량지표와 비계량지표로 나눌 수 있었는데 계량 지표는 객관적 수치에 의한 평가기준을 가지고 있는 지표를 말했으며, 비계량지표는 5등급에 의한 등급별 평가기준을 가지고 있는 지표들로서 실적의 계량화나 객관화가 불가능하거나 평가대상의 질적 측면을 평가하기 위한 지표였다.

다음으로 경영실적평가에 대한 최종적인 심의·의결기관은 경영평가위원회에 의해 이루어졌으며, 경영평가와 관련되는 기술적이고 전문적인 사항을 자문하기 위하여 전문가들로 구성된 경영평가단을 운영하였다. 경영평가단은 기관의 경영실적을 평가하는 기준이 되는 매년도의 ‘경영평가편람’을 당해 연도가 개시되기 전에 작성하고 또한 기관이 달성한 성과를 사후에 평가하는 업무를 주로 담당하였다.

정부투자기관 경영평가제도 도입을 전후하여 경영평가단에 의한 경영실적평가와는 별도로 정부투자기관들은 자체적으로 내부경영평가 제도를 도입·시행하였는데 이러한 이원화된 평가체계의 문제점을 해결하기 위해 이후 평가체계의 통합 노력이 이루어졌다.

(2) 1992년~1998년의 경영평가제도

1993년 문민정부 출범 이후 공기업 민영화계획이 강도 높게 추진되고, 1997년 8월에는 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률이 제정되어 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는 정부투자기관이 점차 축소되었다. 1992년도 실적에 대한 경영평가대상기관이 23개였던 것에 비해 1997년도 실적에 대한 평가에서는 13개 기관으로 축소되었다. 이와 같이 1992년~1997년 사이 경영평가제도의 가장 중요한 특징은 정부의 강력한 공기업 민영화 정책의 추진에 따라 정부투자기관 경영평가 대상기관이 지속적으로 감소하였다는 점이다.

경영평가제도의 총괄관리기관이 동 기간 중에는 두 차례 변동되었는데 첫 번째는 1994년 12월에 ‘경제기획원 심사평가국’에서 ‘재정경제원 예산실’로 변경되었고, 두 번째는 1998년 2월에 ‘예산청 예산총괄국’으로 변경되었다.

경영평가지표체계의 대상기관 구분을 살펴보면 ‘(금융 및) 대규모 제조기관’, ‘건설 및 기타 제조기관’, ‘진흥 및 서비스 관련기관’ 등 3개 기관군으로 축소되었다. 또한 대상부문 분류체계는 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘관리효율부문’, ‘경영관리부문’ 등 4개 부문으로 구분하였다. 계량 및 비계량지표의 구성 비율은 그동안 기관별 특성에 관계없이 총 100~110점의 가중치를 모든 기관에 동일하게 계량 및 비계량지표에 배분하였던 것을 1995년도 경영실적에 대한 평가부터는 기관별 특성에 맞게 가중치 합계를 배분하였다.

또한 1996년도 경영실적에 대한 평가부터는 5등급 평가를 보다 세분화하여 9등급 평가로 확대하였으며, 1998년도 경영실적에 대한 평가부터 평가지표 점수척도가 75~100점에서 0~100점으로 확대되었다. 동 기간은 정부투자기관 경영평가제도의 성숙기로서 기관평가만을 대상으로 경영평가제도를 운영하였고, 경영실적 평가지표체계 및 평가방법이 보다 정교화·체계화·객관화되었다.

3) 의결기관으로서 이사회 강화

정부투자기관관리기본법이 제정되기 전 이사회는 공기업의 최고 의사결정기구로서 대체로 사장이 의장을 겸하면서 동시에 부사장이나 이사의 보좌를 받으며 경영을 담당하였다. 따라서 공기업의 의사결정과 집행기능은 형식상 사장 1인이 독점하였다. 일견 동일인이 의사결정과 집행기능을 모두 보유함으로써 업무추진의 효율성을 보장할 수 있는 것처럼 보이지만 실제로는 기능 중복으로 주무부의 통제와 감독을 강화시키는 결과를 가져왔다. 주무부의 통제 강화는 공기업을 지나치게 관료화하였고 자율성 저해와 능률 저하를 야기하였을 뿐 아니라 책임 소재도 불명확한 실정이었다(박영기, 1985). 결국 공기업의 자율성을 강화하고 책임경영체제를 공고히 하기 위해 정부투자기관관리기본법은 의결기관과 집행기관을 이원화하여 의결기관으로서 이사회를 별도로 설치하여 운영하도록 하였다. 새로운 이사회가 도입됨으로써 일어나게 된 변화를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 외부인사의 정부투자기관 최고경영층 입직 제한

종래의 정부투자기관 관리제도하에서는 경영관리층에 대한 외부인사의 빈번한 기용으로 인하여 경영의 비효율성이 누적되어 경영개선에 큰 장애요인이 되었다. 대부분 당해 정부투자기관의 경영내용이나 전문적 사항에 관한 지식과 경험이 부족한 외부인사가 집행임원으로 임명되어 투자기관의 경영활동에 참여하게 됨에 따라 경영능률 향상을 저해하고 내부직원의 승진기회 축소에 따른 사기저하를 야기하였다.

외부인사의 경영참여를 제한하는 방법으로는 집행이사를 전원 내부에서 임명하는 방법과 외부기용 이사에게 경영참여를 배제하는 방법이 있는바, 정부투자기관관리기본법에서는 후자의 방법을 택한 것으로 보인다. 종래의 집행임원은 전원 집행간부로 개칭되며 외부인사는 아무리 유능하고 막강한 정치적 배경을 갖고 있더라도 이에 임용될 수 없도록

명백히 규정하고 있는 반면, 외부인사가 임용될 수 있는 새로운 이사회는 투자기관 경영에 일체 간섭할 수 없도록 규정하고 있다. 새로운 이사회 이사장이나 이사들이 정부투자기관 내부의 인사, 예산집행, 각종 공사계약 등 집행업무에는 일체 간섭하지 않도록 하는 것이 당초부터 정부의 기본방침이었던 것으로 보인다.

정부가 이와 같이 새로운 이사회제도를 신설한 것은 이 제도가 적극적으로 필요해서라기보다는 당시의 집행이사에 대한 외부인사 기용을 단절시키기 위한 소극적 방편으로서의 의의가 더 크다고 볼 수 있다. 그것은 새로운 정부투자기관관리기본법은 사장이 투자기관을 대표하고 투자기관의 업무를 총괄하며, 경영성과에 대한 책임을 진다고 명백히 규정하고 부사장 이하 투자기관 경영관리층을 사장이 직접 임명할 수 있도록 규정한 것으로도 알 수 있다. 그러므로 새로운 이사회는 이사장이나 이사의 권한을 강화시키기 위해 만들어진 것이 아니라 오히려 약화시키기 위해 만들어졌다고 볼 수 있다.

(2) 정부투자기관 최고 경영책임자의 경영자율권 보장

과거 제도하에서는 정부투자기관 최고 경영책임자인 사장은 주무부장관의 제청으로 대통령이 임면하였고, 부사장 및 이사는 사장의 제청으로 주무부장관이 임면하도록 하고 있어 사장, 부사장 및 이사들을 포함하는 최고 경영관리진의 구성이 외부임명권자에 의하여 결정되도록 되어 있었다. 사장의 지휘·감독을 받아야 할 부사장 및 집행이사들이 주무부장관에 의하여 임면되고 있었으므로 경우에 따라서는 사장의 경영관리가 제한적인 경우도 있을 수 있었다.

그러나 새로운 이사회제도의 도입을 통하여 주무부장관이 임면하는 이사들에게는 투자기관 내부의 인사, 예산, 물자구매 등 집행업무에는 일체 간섭하지 않게 하는 반면 종래 집행이사였던 집행간부의 임면권을 전적으로 사장에게 일임함으로써 사장의 경영자율권을 크게 확대시키게 되었다. 새로운 정부투자기관관리기본법의 도입은 사장에게 부사장 및 집행간부의 임면권의 부여, 이사회 권한과 기능 약화, 주무부처 및 경제기획원의 사전심사권한의 폐지, 물자구매 및 공사계약의 사장에게 위임 등으로 사장의 경영자율권을 크게 신장시켰다.

(3) 정부의 당연직이사 운영

과거 구제도하에서는 주무부처와 경제기획원이 직접 정부투자기관의 연도별 예산을 매년 심사하였고 이러한 정부의 예산심사제도는 정부투자기관에 상당한 부담이 되어 왔었다. 예산심의기간이 6개월이나 소요되었고, 그동안 환율, 금리, 유가 등 경영여건의 변화에 적응하기 곤란하여 기업의 적극적 환경적응능력 개발에 저해요인으로 지적되었다.

이러한 예산심의 절차는 주무부나 경제기획원에는 하나의 권한이었다. 그러나 새로운 이사회제도의 도입과 더불어 정부는 이 권한을 포기하였다. 정부투자기관의 예산은 정부투자기관 이사회에서 최종적으로 결정하도록 하였으며, 정부는 최종결정 과정에 투자기관의 업무를 주관하는 원, 부, 처의 관계주무실, 국장을 당연직이사로 참여하였을 뿐이다.

(4) 외부전문가의 활용기능 부여

과거 투자기관의 이사회들은 대체로 전문경영인들이어서 해당 분야별 전문가들이 투자기관 경영에 도움을 줄 수 있는 방안이 별로 없었다. 투자기관의 사업계획, 예산편성 및 경영전략 등이 외부전문가의 검토 없이 결정되는 것이 과거 제도에서의 일반적 관행이었다고 할 수 있을 것이다. 그러나 새로운 이사회제도의 도입을 계기로 각 정부투자기관은 해당 분야별 전문가를 비상임이사로 초빙하여 크게 활용할 수 있는 기회를 갖게 되었다.

다. 정부투자기관관리기본법의 문제점

정부투자기관관리기본법의 시행으로 투자기관의 경영환경은 이전에 비해 자율화되었지만, 여전히 정부통제가 상당히 잔류하고 있었다. 이러한 문제점의 주요원인은 경영에 대한 경제기획원과 주무부처의 간섭 때문이었다. 일부는 정부투자기관관리기본법에 의해 제도화된 부분도 있었지만 상당부분은 관행 등에 따른 비공식적인 규제였다. 정부는 정부투자기관의 문제점을 내부의 조직·인사·재무관리에 있어서의 비효율로 보았지만 이들 중 상당수는 주무부처의 과도한 개입으로 인한 경직성을 회피하는 수단으로 관리를 하다 보니 생긴 문제점들이었다. 정부투자기관관리기본법의 문제점을 정부의 정부투자기관에 대한 통제관계 측면과 과도한 통제가 정부투자기관의 내부운영에 미치는 영향측면에서 살펴보면 다음과 같다.

1) 정부-정부투자기관 관계(경영의 자율성 문제)

첫째, 주무부처의 과도한 간섭이 문제였다. 주무부처는 소유권 행사의 일부를 위임받고 있었기 때문에 정부투자기관에의 개입이 어느 정도 불가피했지만 투자기관의 경영 자율성을 침해하는 과도한 통제는 문제점으로 지적되었다. 예를 들어 이사회에서 토의하고 결정할 전략적 내용이 주무부처와 미리 협의하고 허가를 받지 아니하면 이사회에 상정조차 할 수 없다는지, 경영진의 고유영역에 속하는 의사결정이 예산지침, 행정지침 등에 의해 간섭과 규제를 받는 경우이다. 간섭과 규제가 행해지는 예는 이사회 상정안건에 대한 간섭, 업무범위 및 투자의 자율성 제한, 판매가격 또는 요금 결정절차 및 방식의 규제, 자금조달 및 운영의 자율성 제한, 조직 및 정원운영의 통제, 예산편성 및 보수수준의 통제 등 다양하였다. 이러한 과도한 통제는 이사회와 경영진의 역할을 수동적이고 소극적으로 유도하는 원인이 되었다.

둘째, 감사원 감사는 정부기관에 대한 감사의 패러다임을 그대로 적용하여 정부투자기관이 자율성을 가지고 민간기업의 경영철학을 관철하기가 힘들었다. 즉 정부기관에 대한 감사원 감사는 국가기관의 활동이 정책목적을 수행함에 있어서 정부규정과 기준에 따라 집행했는지 여부를 감시하고 평가하는 것인데 이러한 기준을 정부투자기관에 그대로 적용하게 되면 정부투자기관의 자율적 운영이라는 원칙을 구현하기가 어려웠다.

셋째, 경제기획원은 경영평가위원회를 통해 예산, 경영목표 확정 등에 영향을 미쳤다. 특히 예산과 관련해서는 예산지침을 활용하여 조직·정원, 인건비, 수당 등 관리영역 전반에 걸쳐 영향을 미치고 있었고 이로 인해 투자기관의 경영 자율성이 제약되는 측면이 많았다.

2) 정부투자기관 내부 운영의 자율성 문제

(1) 예산

예산은 주무부처와 경제기획원의 간섭으로 자율성이 상실되었다. 예산편성 및 집행의 자율성이 정부투자기관관리법 제정 이후 오히려 후퇴되었다는 평가가 지배적이었다.

(2) 인사 및 조직

인사 및 조직상의 문제로는 채용, 승진, 이동, 근무평정 등 제반 조직, 인사관리의 개선 조사에 대한 결과가 이전과 달라진 것이 없거나 오히려 나빠졌다고 느낀다는 점인데, 특

히 하위직급의 승진기회가 줄어들었다. 이러한 문제의 근본적인 원인은 정부투자기관 경영의 방만함에도 있었지만 변화에 대응하거나 신사업을 추진하려고 하는 경우 조직 및 정원에 있어서 주무부처 및 경제기획원에 의해 제동이 걸리는 측면을 무시할 수 없었다.

이러한 경직적 운영의 결과 해당 정부투자기관은 이를 회피하는 방법을 쓰는 사례까지 생겨났다. 즉, 일부 기관의 경우 직급을 상향조정하여 인사문제를 해결하려 하였고, 이에 따라 실질적인 결재단계의 확대로 경영능률 향상에 악영향을 미치게 되었다. 이는 또한 기관 간 직급명칭 사용의 불균형, 사회통념상 불합리를 야기하고 향후 직책수당, 업무추진비 등 기관의 재정적 부담을 증가시키는 등 문제점을 내포하고 있었다.

(3) 감사 및 업무감독

감사방식에 있어서 결과에만 의존하는 적발 위주의 감사를 중심으로 하여 정부투자기관 직원들의 업무자세를 소극적이고 보수적으로 만드는 경향이 있었다. 또한 감사 자체가 전문적인 지식이나 경험이 미흡한 감사인의 평가로 인해 그 결과가 왜곡되는 경향이 있었으며 정책방향 등에 대한 감사가 미흡하였다. 감사원 감사가 정부투자기관 내부운영에 주는 효과는 주무부처의 업무감독과 결합될 때 가장 극심해졌다. 즉, 정부투자기관 직원들은 업무감독 및 감사원 감사 때문에 많은 시간을 감사 준비에 소모하고 있었다.

(4) 이사회

이사회 문제점으로 우선 이사장의 정치적 임용을 들 수 있다. 임명된 이사장은 정부투자기관 경영에 정통한 전문경영인이 아니라 전직 고위공직자 등이 대부분이었다. 1988년 5월 현재 22명의 이사장 중 정부고위공직자출신이 13명이었는데 이는 1984년 4월 정부투자기관관리기본법 도입 초기인 25명의 이사장 중 13명이 정부 고위공직자 출신인 것과 큰 차이가 없었다(김동건, 1989).

둘째, 임명권자의 문제로 이사장을 대통령이 임명하고, 당연직 이외의 이사는 주무부처 장관이 임명하기 때문에 이사회의 독립성이 확보되지 못하였다. 이러한 비독립성 때문에 소신 있는 결정을 내릴 가능성이 줄어들었으며 이는 이사회 의결과정에서 당연직 이사의 영향력으로 나타나게 되었다. 따라서 당연직 이외의 평이사들의 전문성이 확보되고 정치적 임명의 가능성이 줄어든 장점을 업무운영의 비독립성으로 살리지 못한 결과를 초래했다.

셋째, 당연직 이사의 과도한 결정 영향력이 큰 문제였다. 해당 정부투자기관을 규율하는 주무부처의 장관, 심사평가를 담당하는 경제기획원의 심사평가국장이 당연직 이사이기 때문에 이사회에서 당연직 이사의 영향력이 큰 것은 정부투자기관에 대한 정부의 영향력이 절대적이라는 것을 의미한다. 이렇게 당연직 이사의 영향력이 크다는 것은 두 가지 비효율의 문제점을 야기했는데 하나는 이사회의 운영이 단지 정부투자기관 자율적으로 의사결정을 한다는 외관을 부여하는 형식에 불과하고, 실질적인 내용은 따로 비공식적인 채널을 통해 조정되는 만큼 이중 운영의 문제점이 생겨 비효율성을 초래한다는 점이다. 다른 하나는 이러한 이중 운영의 결과 운영에 대한 경영평가가 무의미해지고 사후 책임소재의 불투명성을 증대시켰다는 것이다.

(5) 경영평가제도

먼저 평가담당자의 문제점으로 경영평가단의 경우 대학교수, 연구소의 연구위원 및 공인회계사 등 30~40명으로 구성되지만 평가대상이 방대하여 2~3개월 내에 평가하는 데 한계가 있었다. 또한 경영평가 경험 및 전문지식의 축적과 전수가 잘 되지 않는 점도 문제로 지적되었다. 둘째, 경영평가지표의 문제점으로 과도한 평가지표의 수, 기관별 개성 반영 미흡, 평가방법상의 문제, 경영목표 설정과정에서의 문제 등이 나타났다. 셋째, 경영자율성의 부여가 충분치 않았다. 경영평가의 전제조건은 자율경영인데 주무부처는 투자기관에 대하여 자율 경영권을 위임하는 데 상당히 인색했다. 넷째, 경영평가 결과의 활용이 미흡하였다. 제도 시행 후 임원의 해임 건의는 잘 이루어지지 않았고 인센티브 상여금지급제도도 지급률의 차이가 크지 않아 동기 부여 효과가 적었다.

4. 제4기(1999년~2006년)⁵⁾

제4기는 1999년 정부투자기관관리기본법 개정을 통하여 책임경영제와 정부투자기관 자율성 증진을 시도한 시기부터를 의미한다. 또한 2003년에는 정부의 체계적 통제를 받지 않았던 정부산하기관을 대상으로 한 정부산하기관관리기본법도 제정된다.

5) 본 논의는 선우석호(2000), 이만우(1999), 곽채기(1999), 곽채기(2004), 한국공기업학회(2003), 한국공기업학회(2004), 설광연·박재신(2005), 기획예산처(2007a) 등을 선행연구로 참고하였다.

가. 정부투자기관관리기본법의 개정 배경

정부투자기관관리기본법은 1983년 12월 제정되었으며 그간 수 차례 개정되었다가 1999년 2월 기업지배구조 부분이 전면적으로 개정되었다. 관리기본법의 전면개정은 정부투자기관에 대하여 주무부장관이 관여할 수 있는 여지를 줄여 정부투자기관의 자율성을 높이는 한편, 사장추천제를 도입하고 임원의 손해배상책임을 강화하여 책임경영제도를 확보하며, 경영공시제도를 도입하여 경영의 투명성을 높이는 등 정부투자기관 관리에 관한 현행 제도를 전면적으로 정비하려는 데 목적을 두고 있었다.

1999년 관리기본법 개정에 따라 ‘정부투자기관 운영위원회’가 설치되었으며, 운영위원회는 투자기관 비상임이사와 감사의 추천에 관한 심의의결을 담당했다. 또한 투자기관별로 기획예산처장관이 임면하는 비상임이사와 주무부장관이 임면하는 상임이사로 구성된 이사회가 업무를 집행했다. 관리기본법 개정 전후의 정부투자기관 기업지배구조상의 변동사항은 <표 2>와 같다.

나. 개정된 정부투자기관관리기본법의 주요 내용

개정된 관리기본법은 1997년의 공기업의경영구조개선및민영화에관한법률의 지배구조의 근간을 수용하고 있지만 주무부장관의 보다 강력한 업무감독권을 규정하고 있다. 관리기본법상 지배구조와 관련된 제도로는 정부투자기관 운영위원회, 이사회, 감사, 사장 및 경영진에 대한 감독 및 기업공시제도 등을 들 수 있다.

1) 정부투자기관운영위원회의 신설

정부투자기관운영위원회는 정부투자기관의 관리에 대한 사항을 심의·의결하기 위하여 설치한 기구이다. 운영위원회는 기획예산처장관을 위원장으로 하고, 재정경제부차관을 부위원장으로 하며 투자기관 주무부의 차관 4인 및 민간위원 5인으로 구성하였다. 민간위원은 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 기획예산처장관의 추천에 의해 대통령이 위촉하였다. 운영위원회는 ① 경영실적 평가 및 평가방법, ② 사장 및 상임이사의 해임건의, ③ 비상임이사 선임 및 감사의 임면제청, ④ 결산서, 재무제표 등 경영공시에 관한 사항, ⑤ 투자기관의 예산편성 지침, ⑥ 기타 투자기관 관리와 관련된 주요사항으로서 운영위원회가 정한 사항을 심의·의결하였다.

운영위원회는 정부가 투자기관의 주주권을 행사함에 있어서 심의·의결을 담당하는 기구로 볼 수 있었다. 그러나 주주권의 일부는 주무부장관이 행사하도록 되어 있으며 따라서 운영위원회와 연계된 기획예산처장관 과 주무부장관이 주주권을 나누어 행사하고 있었다. 운영위원회는 위원장, 부위원장, 주무부차관 등 공무원 6인과 민간위원 5인으로 구성되어 있어 공무원이 과반수를 차지하고 있었다.

임원의 임면에 있어서도 비상임이사는 사장이 추천하여 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관이 임면하였다. 사장은 비상임이사가 주도하는 사장추천위원회의 추천에 의해 주무부장관의 제청으로 대통령이 임면하였다. 상임이사는 사장의 제청으로 주무부장관이 임면하였다.

2) 이사회제도의 전면적인 개편

이사회는 투자기관의 경영에 관한 최고 심의·의결기구로서 예산 및 결산, 운영계획의 심의·확정, 인사·보수·직제관련 규정의 제정 및 개정 등 중요한 의사결정을 담당하였다. 이사회는 사장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성하였다.⁶⁾ 이사는 상임이사와 비상임이사로 구분되는데 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사 정수의 100분의 50 미만으로 하여 비상임이사에 의한 이사회 지배를 규정하고 있었다. 비상임이사는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 사장이 제청하고 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관이 임면하였다. 비상임 이사는 이사회에 부여된 의안심의 및 표결에 참가하였다. 비상임이사는 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있으며 사장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하였다.

사장은 사장추천위원회의 추천에 따라 주무부장관의 제청으로 대통령이 임면하였다. 사장추천위원회는 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성하며, 비상임이사인 위원의 정수는 위원 정수의 과반수로 하였다. 사장 이외의 상임이사는 사장의 제청으로 주무부장관이 임면하였다. 한편 이사는 상법 제 399조 내지 제 401조의 규정에 의한 책임이 준용된다. 따라서 법령, 정관위반, 기타 배임행위로 회사나 제3자에게 손해를 끼친 경우 상법을 준용하여 연대배상책임을 부담한다.

이사회 운영에 있어서 비상임이사만이 참석하는 이사회는 사장 선임 및 해임건의, 사

6) 보통 상임이사는 사장 포함 7인, 비상임이사는 8인으로 이사회를 구성하였다. 이전에는 당연직 정부 이사 2인, 비당연직 외부영입이사 7인으로 구성되어 있었다.

장과 경영계약 및 경영성과평가 등 사장에 대한 견제와 관련하여 운영되었다.

3) 감사 임명방식의 개편

정부투자기관의 내부감사 기능을 담당하는 감사의 경우 종전에는 주무부장관의 제청으로 대통령이 임명하였다. 그러나 개정된 기본법에서는 감사의 독립성을 강화하기 위하여 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다.

4) 사장선임제도의 변경

사장의 경우 종전에는 주무부장관의 제청으로 대통령이 임명하였으나 개정된 기본법에서는 비상임이사와 민간위원들로 구성되는 사장추천위원회가 사장후보를 추천하여 주무부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있다. 비상임이사와 민간위원들로 사장추천위원회를 구성하여 운영하는 것은 사장선임의 투명성과 공정성을 제고하는 데 그 목적을 두었다.

5) 사장경영계약제도 및 인센티브 상여금제도 도입

개정된 기본법에서는 내부지배구조의 하나로서 사장경영계약제도와 인센티브 상여금제도를 도입하였다. 사장추천위원회가 사장후보를 선정할 때에는 미리 경영목표·성과급 등의 내용이 포함된 계약안을 작성하고 정부투자기관은 사장이 임명된 후 주무부장관의 승인을 얻은 계약안에 따라 사장과 경영계약을 체결하였다. 이에 의거하여 매년 사장경영계약 이행실적을 평가하여 다음 연도의 성과급을 차등적으로 지급하였다.

6) 경영공시제도 및 열린공기업위원회제도의 도입

개정된 기본법에서는 공기업 경영에 대한 중요 정보를 국민에게 제공하여 공기업 경영의 투명성을 확보하고 국민의 참여기회를 확대하기 위하여 경영공시제도를 도입하였다. 경영공시제도 적용대상 공기업들은 해당 공기업의 일반현황, 사업성과, 결산서·재무제표 기타 경영에 관한 중요사항을 의무적으로 공시하도록 하였다.

한편 경영공시제도의 전면 개선과 병행하여 각 공기업별로 ‘열린공기업위원회’를 설치

하여 운영하도록 하였다. 소비자단체 대표와 시민단체 등이 참여하고 사내 대표자로 구성되어 운영되었으며 고객의 요구를 수렴하는 등 경영공시제도 운영에 있어 자문기능을 수행하였다.

7) 경영평가제도

제4기의 경영평가제도는 객관성 및 공정성을 확보하는 방향으로 개선이 시도되었다. 제4기 경영평가제도의 변화는 다음과 같다.

제4기의 주요 특징으로 먼저 경영평가 관리기관의 변화를 들 수 있다. 1999년 2월 정부투자기관관리기본법 개정을 통해 경영평가제도의 총괄관리기관을 '예산청'에서 '기획예산위원회'로 변경하였고, 다시 동년 5월에 동법을 개정하여 '기획예산처'로 변경하였다. 경영평가제도에 대한 심의·의결기관 역시 '정부투자기관경영평가위원회'에서 '정부투자기관운영위원회'로 변경하였으며, 정부투자기관 경영평가를 '기관평가'와 병행하여 '사장경영계약이행실적평가'로 이원화하였다. 사장경영계약이행실적평가는 비상임이사의 대표 또는 사장추천위원회의 위원장과 정부투자기관 사장 간에 체결된 사장경영계약서상의 경영목표를 토대로 사장의 종합적인 경영관리능력과 목표지표의 실적 수준 등을 평가하는 것이었다.

경영평가지표 대상기관 분류체계가 3개 기관군에서 1998년도 실적에 대한 평가부터는 '건설 및 제조기관' 및 '진흥 및 서비스기관' 등 2개 기관군으로 축소되었다. 또한 평가지표 대상부문 분류체계 역시 그 동안 4개 부문 분류에서 2001년도 실적에 대한 평가부터는 '관리효율성 부문'과 '경영관리 부문'을 통합함으로써 '종합경영 부문', '주요사업 부문', '경영관리 부문' 등 3개 부문으로 축소하였다. 지표별 가중치 배분체계를 보면 1995년부터는 기관별 특성만을 고려하여 계량지표와 비계량지표 간에 가중치 배분을 달리하였지만, 2003년도 실적에 대한 평가부터는 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분을 기관별 특성 및 평가부문별 특성 등 2가지 기준에 따라 차별적으로 배분함으로써 지표별 가중치를 보다 체계화하였다.

또한 1999년도 경영실적에 대한 평가부터 시작된 사장경영계약 이행실적 평가지표의 경우 평가지표 대상기관 분류 및 평가지표 가중치 배분 등은 기관평가와 동일하게 적용하였다. 평가지표 대상 부문의 경우 첫째인 1999년도 경영실적에 대한 평가에서만 기관평가와 달리 기관별로 평가 부문에 차이를 두었고, 2000년도 경영실적에 대한 평가에서

는 ‘종합경영 부문’, ‘기업성 부문’, ‘공익성 부문’, ‘경영혁신 부문’ 등 4개 평가부문을 전 기관에 공통적으로 적용하였고, 2001년도 경영실적에 대한 평가에서는 1개를 축소하여 ‘종합경영 부문’, ‘경영목표 부문’, ‘경영혁신 부문’ 등 3개 공통부문으로 구성하였다.

한편 경영실적평가에 따른 책임을 강화하여 정부투자기관 임직원에 대한 성과 상여금을 월기본급의 125~425%에서 0~500%로 확대하였고, 기존에 경영평가결과에 중대한 책임이 있는 사장에 대해서만 해임을 건의할 수 있었던 것을 경영실적이 저조한 투자기관의 사장 및 상임이사에 대해 기획예산처장관이 임명권자에게 해임을 건의할 수 있도록 하였다.

다. 개정된 정부투자기관관리기본법의 문제점

1) 이원화된 법체계

기존 정부투자기관관리기본법의 가장 중요한 문제는 법의 적용 범위가 정부투자기관에만 한정되어 정부출자기관을 비롯한 많은 공기업이 법적 공백상태에 있었다는 점이다.⁷⁾ 예를 들어 한국방송공사, 한국교육방송공사, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행 및 은행법 제2조 및 제5조의 규정에 의한 금융기관은 이 법의 적용을 받지 않았다. 당시 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률, 정부산하기관관리기본법 등이 공백을 메우고 있었지만 결국 공기업에 대한 법률이 이원화되어 체계적인 관리가 어려워진 측면이 있다. 또 정부출자기관과 정부투자기관의 분류 그리고 각 유형에서의 예외적 기관의 존재 등이 법 적용에 있어 혼란을 발생시키고 관리상 어려움을 유발하였다.

2) 이사회 및 감사제도

개정된 정부투자기관관리기본법은 이사회제도를 전면 개편하고 사장추천위원회 도입, 감사 임명방식의 변화를 주요 특징으로 한다. 이사와 감사의 경우 정부투자기관관리기본법 제14조의 4항과 14조의 5항에 따르면 법령, 정관 위반, 기타 배임행위로 회사나 제3자에게 손해를 끼친 경우 상법을 준용하여 연대배상책임을 부담한다고 규정하고 있다. 책임경영을 강화하기 위해 일반 주식회사의 이사 및 감사와 같은 부담을 지도록 한 것이다.

7) 정부투자기관과 정부산하기관의 분류체계 및 이에 따른 문제점에 대해서는 곽채기(2004)의 선행연구를 참고할 수 있다.

그러나 이 조항은 배상책임의 한계와 비용 조달 방법에 대한 규정을 미비하고 있어 이사에 대해 사실상 무한책임을 지도록 하고 있다. 이 경우 외부 전문가를 영입하여 이사회역량을 강화하려는 제도 도입 목적에 배치되는 결과가 나올 수 있다. 유능한 전문가들이 정부투자기관의 이사를 기피하게 되고 이사가 되더라도 경영에 소극적 태도로 임할 가능성이 높기 때문이다(이상철, 2001). 새로 도입된 비상임이사의 경우 경영 전반에 대한 의사결정을 담당하도록 하였으나 상임이사 위주로 운영되는 이사회에서 실질적 경영 참여를 얼마나 확보할 수 있을 것인가라는 문제가 발생하였는데, 이들은 실무 경험이나 내부 정보에 대한 접근 가능성 측면에서 상임이사에 비해 상대적으로 제한된 환경에 있기 때문이다. 한편으로는 비상임이사 자체에 대한 성과평가 및 투명성 향상을 위한 제도적 측면이 미비한 점도 문제로 지적되었다. 비상임이사의 경우 경영성과계약에 따른 성과평가 등이 이루어지지 않기 때문에 경영성과에 대한 통상적인 책임을 묻기가 어려운 측면이 있었다.

3) 책임경영제도

개정된 기본법은 사장경영계약제도와 인센티브 상여금제도를 도입하여 경영진의 경영성과에 대한 책임성을 강화하였다. 그러나 단순히 경영진의 임금에 차등을 두는 정도에 그쳐 일반기업과 같은 책임성 구조를 만들지는 못하였다. 경영성과에 따른 성과급체계가 일반직원들에게까지 적용되지 않았기 때문이다. 임직원 모두의 성과급이 경영성과에 연계되는 비중이 높지 않았다는 점이 문제로 지적되었다. 당시 공기업 직원의 임금에 대해서는 정부가 제시하는 예산편성지침에 따른 일률적 가이드라인이 적용되고 있었다. 계약 이행실적에 따라 인센티브를 제공하는 것은 물론이고 해임까지 가능하도록 하여 책임성을 더욱 강화할 필요성이 제기되었다. 더 나아가 정부투자기관의 최고 경영자와 이사의 임용과 연임에 있어서 경영평가 결과를 연계해야만 실질적인 책임경영체제가 확립될 것이라는 주장도 있었다(곽채기, 1999).

4) 정부투자기관운영위원회

정부투자기관운영위원회는 정부투자기관의 관리에 대한 사항을 심의 및 의결하기 위한 기구로 정부가 투자기관에 대한 주주권을 행사하기 위해 설치한 것이다. 기획예산처장관

이 위원장으로 되어 있지만 정부의 주주권은 운영위원회 운영을 주관하고 있는 기획예산처장관과 주무부장관이 나누어 행사하고 있었다. 주무부장관이 주주권의 일부를 행사한 결과 공기업 경영기능과 산업정책 및 규제기능의 분리가 모호해지게 되었다. 결국 주무부처의 정부투자기관에 대한 경영간섭이 과도해질 여지가 여전히 상존하게 되었다. 이는 주무부장관의 정부투자기관 관여 여지를 줄여 자율성을 높이려는 개정 정부투자기관관리기본법의 취지에 어긋난 결과이기도 하였던 것이다.

〈표 1〉 1999년 관리기본 I

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

자료 : 선우석호(2000), p.119.

5. 제5기(2007년~현재)⁸⁾

다섯 번째 시기는 2007년 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리법을 폐지하고 대체 입법한 공공기관의운영에관한법률이 시행된 시기로 동법은 기존의 공기업과 산하기관을 포함하는 전체 공공기관의 유형분류를 새롭게 시도하였으며, 내·외부 지배구조의 개선, 임원 임면의 공정성 개선을 행하는 등 정부투자기관관리기본법 이후 또 하나의 획기적인 개혁을 행하였다. 이와 더불어 이명박 정부는 2008년에 ‘공기업 선진화 추진방안’을 발표하고 공기업의 민영화와 구조조정을 실시하고 있어 공기업 관리체계에 또 다른 변화를 가져오고 있다. ‘공기업 선진화 추진방안’은 ‘작은 정부, 큰 시장’, ‘국민 편익 증대’, ‘사회적 비용 최소화’, ‘기관별 특성에 맞는 선진화 방안 추진’을 원칙으로 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화를 추진하고 있다.

가. 공공기관의운영에관한법률의 제정 배경

기존에는 공기업이 각 주무부처의 편의에 따라 설립되어 공기업의 설립에 대한 체계적인 원칙과 기준이 없어, 공기업의 범위가 어디까지인지 불분명하고 관리의 사각지대가 존재하여 왔다. 즉, 공공기관의운영에관한법률 제정 이전에는 관련 법령에 의해 광의의 산하기관을 정부투자기관, 정부출자기관, 정부산하기관, 정부출연기관 등으로 구분하여 관리하고 있었는데, 이러한 분류에 의한 관리는 다음과 같은 문제점을 안고 있었다.

첫째, 공기업을 정부투자기관과 정부출자기관으로 분류하고, 정부투자기관 중 금융기관과 언론기관은 정부투자기관관리기본법 적용대상에서 제외하고 있었다. 정부투자기관과 정부출자기관은 정부의 출자비율의 차이(50% 이상과 50% 미만)가 있지만 정부가 지배대주주로서 경영권을 독점하고 있다는 점에서 볼 때 큰 차이가 있다고 보기 어려웠다. 그럼에도 불구하고 그동안 정부투자기관과 정부출자기관을 구분하여 관리체계를 설계하고, 공기업의경영구조개선및민영화에관한법률을 적용받지 않는 출자기관에 대해서는 체계적인 관리체계가 마련되지 않고 있다가 정부산하기관관리기본법 제정과정에서 이들 기관들이 정산법의 적용을 받는 정부산하기관으로 분류되는 결과를 초래하였다.

또한 민영화법의 적용을 받는 정부출자기관의 경우에도 한국가스공사를 제외한 나머지

8) 본 논의는 설광언·박재신(2005), 한국공기업학회(2004), 기획예산처(2007b), 조택(2007) 등을 참고하였다.

기관들은 민영화 대상 공기업이 아닐 뿐만 아니라 정부가 100% 지분을 소유하고 있음에도 불구하고 이들 기관은 정부투자기관들과 별도로 구분하여 독자적인 지배구조와 관리체계를 구축하고 있는 것은 불합리하다는 의견이 제시되었다. 특히 공기업은 소유구조와 기관성격이 유사한데도 관리법령을 합리적인 이유 없이 정부투자기관관리기본법 등 3개 법률로 복잡하게 운영하며, 소관부처도 달랐다. 예를 들면, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국가스공사의 경우 정부가 최대지분을 소유하고 에너지를 공급하는 공기업으로 기관의 성격 및 기능이 유사하나 각각 정부투자기관관리기본법, 정부산하기관관리기본법을 적용하여 각기 다른 체계로 관리하고 있었다. 이와는 반대로 진흥기관인 KOTRA가 한전과 함께 정부투자기관관리기본법의 대상이 되고 있었다.

둘째, 정부산하기관관리기본법은 종전에 정부출자기관 형태로 관리해 오던 공기업과 신설된 공기업을 한데 묶어 산하기관으로 분류하고 있는데 이로 인해 공기업과 정부산하기관의 분류체계가 모호해졌다.⁹⁾ 이러한 결과는 공기업을 해당기관의 특성인 영리성 또는 사업성의 수준, 기업적 운영의 필요성, 공익성 중심의 기관운영 필요성 등에 부합하는 기업지배구조와 관리시스템을 구축하여 효율성과 자율성을 높이는 데 부정적인 영향을 주었다.

한편 분류체계상의 문제와 함께 관리감독과 기관운영상의 문제점도 제기되었다. 정부의 외적 감독·통제 시스템도 주무부처 중심으로 운영되면서 방만한 경영을 억제한다는 명분하에 사전규제와 기관의 내부경영에 대한 관여가 지나쳐 경영부실의 책임소재가 모호해지는 폐단도 지적되고 있었다. 또한 주무부처로부터 산하기관으로의 낙하산인사부처와 산하기관 간의 유착관계를 발생시키기도 했다.

이사회·감사 등 내부견제장치는 형식적으로 운영되고, 기관장·이사·감사의 책임경영의식 결여로 공기업이 국민에 봉사하기보다는 노조 등 기관이익을 우선시하고 있었다. 예를 들면, 정부투자기관관리기본법상 업무·회계감사를 책임지는 상임감사가 실제로는 외부감사에 대비한 대외창구 역할을 수행하는 경우도 있었고, 노조와의 단체협약이나 취업규칙, 인사규정 등 핵심경영 사안이 이사회 심의대상에서 제외되는 사례도 발견되고 있었다.

이와 같이 기존의 공기업 관리제도에서 나타난 문제점을 해결하고자 공공기관의 운영

9) 기존 정부출자기관으로 분류되던 공기업은 지역난방공사, 감정원 등이 있으며, 당시 신설된 공기업은 부산항만공사 등이 있다.

에 관한 법률에서는 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 통합하여, 공기업의 범위설정 및 유형분류, 내·외부 지배구조의 개선, 임원 임면의 공정성에 관한 사항 등을 체계적으로 규정하고 있다.

나. 공공기관의운영에관한법률의 주요내용

1) 공공기관의 지정과 유형분류

(1) 공공기관의 지정

그동안 정부가 관리해야 할 공공기관에 대한 개념이나 범위가 불분명하여 관련 법규제 정이나 정책 적용 시마다 대상기관의 수가 달라지고 관리의 사각지대가 존재하였다. 예를 들어, 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법의 적용 대상기관이 아닌 공공기관들은 업무의 공공성에도 불구하고 사실상 관리의 사각지대에 놓여 있었다.

따라서 공공기관의운영에관한법률에서는 공공기관의 범위를 정부의 실질적 통제 가능성, 공공성, 재정지원 여부 등을 고려하여 결정하였다. 그동안 공공기관은 정책목적상·학술상 개념으로 사용되어 정책목적과 학술상 필요에 따라 범위·성격에 차이가 있었다. 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 공공기관의 법적 개념을 최초로 제시(제4조)하였는데 공공기관은 ‘법상 요건에 해당하여 정부가 공공기관으로 지정한 기관’을 의미하게 되었다. 공공기관은 공공기관의 요건을 제시하고, 요건에 해당하는 기관 중에서 공공기관운영위의 심의를 거쳐 공공기관으로 지정토록 규정하였다.

(2) 공공기관의 유형분류

공공기관의 유형(제5조 및 제6조)은 법 부칙 제3조에 의하여 2007년도에 정부투자기관관리기본법, 정부산하기관관리기본법, 공기업의경영구조개선및민영화에관한법률 적용 대상기관 중 직원 정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정 및 고시하도록 하였다.

공공기관의 유형 구분은 업무 특성을 기준으로 상업성이 높은 기관은 ‘공기업’이란 명칭으로, 공공성이 높은 기관은 ‘준정부기관’이란 명칭으로 분류하였다.¹⁰⁾ 이와 같이 분류한 기준은 “해당 공공기관이 생산하는 재화 및 서비스가 시장산출물인가?”, “재화와 서비

10) 공공부문의 지배구조를 설계하기 위한 유형 분류는 원칙적으로 UN의 SNA와 IMF의 GFSM에 의한 공공부문 분류체계를 원용하였다(설광언·박재신, 2005).

스를 공급함에 있어서 기업성을 공익성보다 더 중요한 가치로 추구하는가?”, “공적 제도 단위로서 재산권을 거래할 수 있고 잔여이익청구권이 보장되는가?”, “정부단위와 비정부 공적 제도단위 간의 관계에서 거래비용이 많이 발생하는가?” 등의 질문이었다. 이상의 질문에 대하여 ‘예’라는 답변이 많은 기관은 원칙적으로 공기업으로 분류하고, ‘아니오’라는 대답이 많은 경우는 공공비영리기관으로서 준정부기관으로 분류하였다.¹¹⁾ 그런데 실제로 기관을 분류함에 있어서는 간접적으로 반영되는 자체수입 비중을 대리변수로 사용하였다. 즉 기관의 총수입에서 자체수입이 차지하는 비중이 50% 이상일 경우에는 공기업으로 분류하였고, 50% 미만일 경우에는 준정부기관으로 분류하였다. 여기서 자체수입이라 함은 강제성이 없는 자발적 소비에 따른 수입으로 정의하였다. 그리고 정부가 법령으로 소비의 강제성을 규정하거나, 업무수행상 우선권을 인정한 사업으로부터의 수입 등은 순수한 자체수입으로 보기 어려우므로 50%만 인정을 하되 소비의 강제성이 없는 자연적 독점 수입은 전액 자체 수입으로 반영하였다. 또한 출자, 출연, 보조 등 정부의 직접지원액 및 준조세적 수입(행정수수료 성격)은 자체수입에서 제외하였다.

공기업 중에서도 자체수입이 매우 높고(85% 이상), 자산규모가 2조원 이상인 기업은 ‘시장형’으로 분류하고, 그 이외의 나머지 공기업들은 ‘준시장형’으로 분류하였다. 이와 같이 공기업 중에서 ‘시장형’을 다시 세분한 이유는 이들 기관들에게는 민간 대기업과 같은 자율성을 보장하여 국제경쟁력을 갖춘 기업으로 육성하고 향후 민영화 검토 시에도 우선적으로 고려할 대상으로 다루어야 할 필요가 있기 때문이다.¹²⁾

한편 준정부기관은 정부기금을 관리하는 기금관리형과 정부업무를 집행하는 위탁집행형으로 세분하였다. 그 이유는 기금관리형 기관은 국민으로부터 조달된 재원을 관리하는 기관이므로 강한 공공성을 적용할 필요가 있기 때문이다.

이 밖에 공기업 및 준정부기관 이외의 공공기관을 기타공공기관으로 지정하였다. 공공기관의 새로운 유형분류 기준과 이와 같은 기준에 의해 분류된 공공기관의 현황은 <표 2>, <표 3>과 같다.

11) 공공기관의 분류는 다양한 기준(법적 근거, 법인체의 성격과 특징, 소유권, 임원 임면권 등 정부의 통제방식, 1,2차 고객과의 관계 등)에 의하여 여러 가지 접근방식으로 가능할 것이다. 따라서 이번 분류가 절대적일 수는 없고, 향후 공공기관운영위원회 등에서 기관의 목적이나 성격에 따라 필요한 경우 공공기관의 분류에 관한 추가적인 검토가 수행될 것이다(설광언·박재신, 2005).

12) 민간기업의 지배구조에 있어서도 감사위원회 설치의 의무화 등을 증권거래법에서 규정하는 등 자산 규모 2조원 이상인 대기업은 일반기업과 달리 규정하고 있다(설광언·박재신, 2005).

〈표 2〉 공공기관의 유형분류

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

자료: 기획예산처(2007b)

〈표 3〉 공공기관의운영에관한법률에 따른 공공기관 현황(2009년 현재)

(단위 : 조원, 천명)

구 분	계	공기업		준정부 기관		기타 공공기관
		시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형	
기관수	297	6	18	64	16	193
예산	338.3	58.8	77.6	65.2	51.4	85.2
자산	795	105.4	204.3	59	12.5	413.5
인원	253	27	59	51	12	103

주: 기관은 '09년, 예산은 '08년, 자산은 '09년, 인원은 '09년 기준
 자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO).

2) 외부지배구조의 혁신

(1) 공공기관에 대한 외부평가와 감독기능의 집중화

공공기관들에 대한 관리가 기존에는 각 관련 부처별로 분산되어 있었다. 그러나 공공기관의운영에관한법률에서는 이들에 대한 관리를 현재 기획예산처 내에 있는 정부투자기관운영위원회를 확대·개편한 '공공기관운영위원회'로 단일화했다. 이는 소유권기능의 집중화와 연계된 것으로서 동 위원회가 민간기업의 주주총회와 같은 기능을 수행하여, 주주인 국민의 입장에서 공공기관에 대한 감독·관리 기능을 종합적이고 체계적으로 수행하

기 위험이다.

운영위원회의 위원의 구성은 정부위원과 민간위원으로 구성하도록 하였다. 정부위원은 35인 내외로 구성하되 법령에서 명시적으로 지정한 정부위원 6인인 기획예산처 장관, 재정경제부 차관¹³⁾, 국무조정실 차장, 기획예산처 차관, 중앙인사위원회·국가청렴위원회 사무처장과 공공기관 주무부처의 차관 또는 차장 27인 내외로 구성하도록 하였다. 민간 위원은 11인 이내로 구성하도록 하였는데 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 자로서 법조·경제·언론·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획예산처 장관의 추천을 거쳐 대통령이 위촉하도록 하였다. 민간위원의 임기는 3년으로 하되 연임이 가능하도록 하였다. 단, 위원회 운영의 연속성 보장을 위해 최초 위원의 임기는 1/3씩 각각 3·2·1년으로 다르게 설정하였다.

운영위원회의 회의 구성은 위원장 및 부위원장을 포함한 20인 이내로 구성하되 민간위원이 회의 구성원의 과반수가 되도록 하였다. 위원장 및 부위원장, 국무조정실 차장을 제외한 정부위원은 위원장이 안전별로 지명하도록 하였다. 운영위원회의 운영은 구성원 과반수 출석으로 개의하고 출석의원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하였다.

한편 운영위원회는 공공기관의 운영에 관한 전문적·기술적인 사항에 관한 자문을 위해 전문가로 구성된 자문단을 설치·운영 가능하도록 하였고, 인사 심의나 기능 심의 분야에 운영위원회 위원의 일부로 소위원회를 구성하여 운영위원회 업무의 효율적 수행을 위해 운영위원회가 의결로써 정한 사항을 검토하여 운영위원회에 보고할 수 있도록 하였다.

(2) 공공기관 설립통제 및 유형 재조정

공공기관의 신설은 결국 국민의 재정 부담으로 연결되므로 공공기관운영위원회는 명확한 공공기관 신설기준을 적용하여 신설 여부에 대한 일관성 있는 검토를 행하도록 했다. 기존에는 공공기관 신설에 대한 체계적인 관리시스템이 미비하여 법령 협의 과정에서 기획예산처 등 관계부처가 단발적으로 의견을 개진하는 수준이었다. 제정 법률은 정부가 법률에 의해 공공기관을 신설할 경우에는 공공기관운영위의 심의를 거치는 사전심사를 의무화했다(법 제7조). 또한 경제·사회적 환경변화 등에 따른 기능조정의 필요성 등을

13) 법규에서는 기획예산처 장관을 위원장, 재정경제부 차관을 부위원장으로 하도록 하고 있다. 기획예산처의 경우 장관과 차관이 운영위원회에 함께 참여하지만 재정경제부는 차관만이 참여하며, 부처간 형평성을 고려를 위해 이러한 안배를 한 것으로 보인다.

점검하여 공공기관에 대한 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화(법 제14조)하였다. 이는 중복·불필요한 기능폐지·통폐합·이관 등을 통한 핵심기능으로 재구축 및 인력의 효율화를 달성하고, 방만 경영, 도덕적 해이 등으로 인한 공공부문 내 낭비와 비효율을 제거하여 국가경쟁력을 향상하기 위한 목적이다.

(3) 경영공시

본법에서는 모든 공공기관에 경영정보 공시의무를 부여하고, 경영공시 대상정보로 열거된 모든 사항을 의무적으로 공시하도록 한 것은 물론, 또한 일반국민들이 손쉽게 공공기관에 관한 정보에 접근할 수 있도록 공시내용을 표준화하여 통합 공시하도록 하였다(법 제11조, 제12조). 허위공시, 미공시에 대한 벌칙 부과로 공시의 실효성을 기하기 위해 이를 법으로 명시함은 물론 향후 중복된 시정요구에도 불구하고 공시의무 위반 시 사안을 감안하여 시정명령, 위반행위 공고, 인사조치 등 적극적 조치를 취하도록 하였다.

(4) 사전규제 정비

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

(5) 임원의 책임성 확보

임원 선임의 투명성·공정성을 높일 수 있는 제도적 장치를 강화하였다. 견제임원인 비상임이사와 감사에게도 직무수행실적 평가를 실시하여 연임·해임과 연계토록 하여 책임성을 강화하고, 내부 견제시스템을 정상화하였다. 경영진(기관장·상임이사)에게는 경영평가 결과와 연임·해임을 연계하는 등 성과평가를 강화하였다. 공공기관운영위원회는 비상임이사와 감사의 개별 임원활동성과를 평가하고, 그 결과에 따라 해임 또는 인센티브를 제공하도록 하였다.

(6) 경영평가

경영실적이 부진한 기관의 기관장(사장), 상임이사에게 책임을 물어 그 임면권자에게 해임을 요구·건의하고 경영평가 결과에 따라 기관별 인센티브 성과급이 결정되고 인사 또는 예산상의 조치가 가능하도록 하였다. 경영평가의 절차 및 일정을 살펴보면 경영평가 단장 선임(1월)-경영평가단 구성(2월)-평가단 워크숍(2월말)-경영실적보고서 접수(3.20)-경영평가 실사(3-4월)-경영평가 결과의 운영위 의결 및 국회와 대통령 보고(6.20)-경영평가 결과 설명회(7월)의 순서로 행해지도록 하였다.

새로운 법 제정으로 인한 기존 법과의 차이점을 살펴보면 정부투자기관의 경우 변동사항이 없었지만, 정부산하기관의 경우는 평가주체가 각 주무기관의 장에서 기획예산처 장관으로 바뀌었으며, 경영실적보고서 제출기한이 3월 말에서 3월 20일로 변경되었다. 또한 평가결과 확정은 6월 말에서 6월 20일로 변경되었으며 평가결과의 대통령 보고가 추가되었다.

3) 내부지배구조의 혁신

(1) 기관장의 책임경영체제 강화

공기업의 CEO에게 조직·인사·예산 등의 경영 자율성을 부여하였다. 공공기관운영위원회는 경영감독은 목표설정과 사후평가를 중심으로 운영하며, 경영 관련 예산·정원·보수·재무관리 등에 대해서는 최소한의 가이드라인만을 제시하도록 하였다. 특히 시장형 공기업에 대해서는 공공기관운영위원회의 감독기능을 정원·보수·재무관리에 한정하고 민간 대기업 수준의 자율성을 보장하였다.

(2) 이사회에 견제감시기능 강화

이사회에 독립성을 제고하여 경영진을 견제·감시하는 기능을 대폭 강화하였다. 경영 자율성을 최대한 보장하기 위하여 시장형 공기업의 경우 이사회 의장과 기관장을 분리하여 선임 및 비상임이사가 이사회 의장직을 수행하도록 하였다. 시장형 공기업이 아닌 기타 기관의 경우에는 기관장이 이사회 의장을 겸임하도록 하였다.

이사회 내의 비상임이사 비중이 과반수 이상이 되도록 하였다. 이사의 정수를 기관장을 포함한 15인 이내로 하고(단, 기관의 특성을 감안하여 일부 기관의 경우 이사 정수가

15인을 초과할 수 있도록 예외 인정) 이사회 운영의 효율성을 제고하도록 하였다.

이사의 책임성 강화에 맞추어, 이들에게 기관경영 감시에 필요한 실질적인 권한을 부여하였다. 즉, 이사회에 기관장에 대한 해임건의권을 부여하였고 비상임이사의 감사 요청권과 자료 요구권을 신설하여 견제기능을 뒷받침하도록 하였다.

(3) 내부 감사기능의 강화

내부 감사기능을 강화하기 위하여 시장형 공기업은 이사회 내에 감사위원회 설치를 의무화하였다. 내부감사의 기능은 기획예산처 장관이 정하는 감사기준에 따라 기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출하는 일상감사와 비상임이사가 2인 이상의 연서로 감사를 요청한 특정 사안에 대해 감사를 실시하는 특정감사로 이원화하였다. 또한 내부감사는 경영공시 내용에 대한 검증기능과 기관경영 관련 위험관리기능을 담당하도록 하였다.

(4) 임원 임면의 공정성 개선

종전 주무부처 중심의 임원 인사권을 재배분하였다. 공기업 상임이사의 임명은 주무장관에서 기관장이 임면하도록 변경하였고, 비상임이사의 임면과 감사의 제청은 공공기관 운영위에서 하도록 하였다. 준정부기관은 주무장관과 공공기관운영위로 임원의 임면권한을 이원화하였다. 즉, 기관장과 상임이사에 대해서는 주무장관이 임면권을 행사하도록 하였다. 또한 경영진을 견제할 비상임이사의 임면은 공공기관운영위 심의 후 주무장관이 임면하도록 하였고, 감사의 제청은 공공기관운영위에서 담당하도록 하였다.

한편 기관 규모에 따라 기관장·감사 임명권자를 차별화하였다. 공기업은 원칙적으로 대통령이 임명하도록 하였다. 단, 소규모기관의 경우 주무장관(기관장), 기획예산처 장관(감사)이 임명할 수 있도록 한다. 준정부기관은 원칙적으로 주무장관(기관장), 기획예산처 장관(감사)이 임명하도록 하였다. 단, 대규모 기관의 경우에는 대통령이 임명하도록 하였다. 주주총회·출자자총회 등 사원총회가 있는 기관의 경우, 임원의 선임 관련 사원총회의 기능 존중을 위한 특례를 규정하도록 하였다.

임원추천위원회를 구성하여 모든 임원(기관장·이사·감사)을 추천하도록 하였다. 추천위원회는 공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 기관장 후보자와 경영계약의 내용과 조건을 협의하는 기능을 담당하도록 하였다. 추천위원회의 구성은 과반수의 비상

임 이사와 이사회 선임 외부위원으로 구성하며, 위원장은 비상임 이사 중에서 호선하도록 하였다. 외부위원은 민간위원으로 선임하는 것을 원칙으로 하되, 준정부기관은 주무부처 소속 공무원의 참여를 허용하도록 하였다. 한편, 추천위원회 구성 당시 비상임 이사가 없는 기관에 대한 특례를 규정하여 이사회 선임 외부위원만으로 추천위원회를 구성하고, 위원장은 외부위원 중 선정하도록 하였다.

다. 공공기관의운영에관한법률의 문제점

1) 외부지배구조의 문제점

공공기관의 외부지배구조는 공공기관이 원래 설립 목적에 맞게 운영되도록 시장의 경쟁성을 대체해줄 수 있어야 한다. 공공기관은 원래 민간부문과 같은 강한 예산제약이나 종료 기제가 존재하지 않기 때문에 적자가 나더라도 주무부처 및 당해 공공기관 종사자에게 직접적인 피해가 많지 않다. 따라서 불필요하거나 비효율적인 공공기관 신설의 가능성이 민간부문에 비해 더 커지게 되어 있다. 이를 방지하기 위해 공공기관의운영에관한법률은 공공기관 신설심사제도와 기능 적정성 심사제도를 도입하고 있다. 또한 추가적으로 경영투명성 확보를 위해 경영공시제도도 강화하고 있다. 각 기관의 개별공시 외에 통합공시제도로서 2007년에 구축된 공공기관 경영정보시스템(ALIO)가 운영되고 있다. 그러나 공공기관 신설심사제도와 기능 적정성 심사제도가 실제 시장의 통제와 감시를 대체하기는 어려울 것으로 보인다. 기능 적정성 심사제도가 해당 공공기관의 종료를 결정하지는 못하며 다만 기능 조정에 그칠 수밖에 없기 때문이다. 민영화와 같은 해당 공공기관의 소유권 형태를 변경하는 방안 외에는 시장의 통제와 경쟁조건이라는 외부적 압력요소를 대체할 방법이 없기 때문에 현 수준의 외부지배구조는 여전히 비판의 여지가 있다.

경영평가제도와 관련하여 사후적 평가의 전제조건으로서 '자율성 부여'가 실질적으로 이루어지고 있는지에 대해 의문을 제기할 수 있다. 즉, 정부가 자신의 정책 목표를 달성하기 위하여 공공기관의 인사, 조직, 예산 등 기관의 운영 관리 전반에 대하여 개입을 하고 있는 것이다. 이는 공공기관을 평가하는 지표 가운데 '정부 권장정책 이행실적'이 포함되어 있는 것에서 알 수 있다¹⁴⁾. 또한 기획재정부는 2011년 10월 11일에 「2011년도

14) 2009년 경영실적 평가에서는 총 7개 항목 기준, 즉 '공공기관 청년인턴제 활성화', '공공부문 투자확대 및 예산 조기집행', '중소기업제품 우선구매', '장애인 및 고령자 의무고용', '국가유공자 우선채용', '친환경상품 의무구매', '장애인 생산물 우선구매' 등이 제시되었다.

공공기관 경영평가 편람」을 수정하여 ‘공공요금 안정과 같은 물가 안정 노력 및 성과’와 ‘고졸자 채용확대 등 열린 고용을 위한 노력 및 성과’를 각각 ‘사회공헌 지표’와 ‘조직 및 인적 자원관리 지표’의 세부평가 내용으로 포함시킴으로써 공공기관으로 하여금 정부의 정책 목표에 부응하도록 통제하는 모습을 보였다(기획재정부 보도자료, 2011b). 그리고 2011년도 공공기관 경영실적평가 시 기관별 청년인턴 채용 및 정규직 전환 실적을 반영한다는 정부의 계획 역시 공공기관의 인사상 자율을 제약하는 사례라고 할 수 있다.

이와 더불어, 공공기관 경영평가제도는 자율책임경영체제 확립을 통한 공공기관의 효율성 제고와는 달리, 공공기관으로 하여금 정부의 정책수단으로 기능하도록 유도하기 위하여 정부가 공공기관에 제공하는 인센티브 또는 일종의 자원으로 활용되고 있는 모습도 나타나고 있다. 예를 들어, 정부는 국토해양부 산하 일부 공기업으로 하여금 자체 사업의 일환으로 국책사업에 참여하도록 결정하면서, 국책사업 수행으로 인해 발생할 수 있는 경영평가상의 불이익을 배제한다는 방침을 정립하였다. 그리고 실제로 수행된 경영평가에 있어서도 해당 공공기관이 국책사업을 수행함에 따라 나타나는 사항과 관련하여서는 불이익을 부여하지 않았다. 이러한 사례는 경영평가제도의 본래 목적 중 하나인 정부-공공기관 관계의 ‘탈정치화’ 또는 ‘관계의 분절화(decoupling)’를 저해하는 것이라고 볼 수 있다.

2) 내부지배구조의 문제점

내부지배구조에서는 경영진의 경영을 감시하기 위해 경영진과 이사회 및 감사 간의 견제와 균형이 확보되어 있는가와 정부의 간섭으로부터 경영진의 자율성이 보장되어 있는지가 중요하다. 또한 임원 임면의 공정성 개선도 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 먼저, 이사회가 경영진을 견제 및 감독할 수 있는지와 관련하여 과거에는 이사회를 구성함에 있어 정부투자기관만 비상임 이사의 비율이 과반수로 규정되어 있었으나, 현재 공공기관 의운영에관한법률에서는 모든 공공기관의 비상임이사의 비율을 과반수가 넘도록 규정하고 있다. 또한 이사회 운영에 있어서 비상임이사 회의를 소집, 주재하는 선임 비상임이사 제도를 도입하였으며, 시장형 공기업의 경우에는 선임 비상임이사가 이사회 의장을 맡도록 하여 경영진 견제 기능을 강화하도록 하였다. 이사회의 기관장 해임 건의권을 신설하여 권한을 강화하고 비상임이사도 감사 요청권을 갖도록 한 점도 견제기능을 강화한 측면이다. 한편으로는 이사(비상임이사 포함)와 감사의 임기를 2년으로 하고 성과계약의 이

행실적 평가와 그밖에 직무수행 실적에 따라 1년을 단위로 연임할 수 있도록 하여 이사 및 감사에게도 책임 경영을 추구하도록 하여 균형을 맞추고 있다.

그런데, 실제 운영과 관련하여 과연 전문적이고 능력 있는 비상임이사가 충원되고 이사회 운영에 있어서 충분한 정보가 제공될 것인지, 비상임이사를 포함한 이사진이 공공기관 의사 결정에 있어서 의미있는 역할을 할 수 있을 것인지 의문이 있다. 실제로 대부분의 공기업의 경우 2000년대 들어서 전체 비상임이사 중 학식과 경험이 풍부한 민간전문가라고 할 수 있는 인사들의 비중은 점차 감소하고 있는 대신, 정치인이나 대통령직 인수위원회 참가 인사, 정당 경력 인사 등과 같이 해당 공기업과 관련한 전문성을 갖추었다고 보기 힘든 인사의 비중은 증가하는 경향이 있었다.

그리고 이러한 이사진 구성은 공공기관의 의사결정에서 이사진의 역할 감소로 이어지게 될 가능성이 높다고 할 수 있다. 실제로 2010년도 공공기관 경영평가보고서에 따르면 국토해양부 산하 K공기업 비상임이사들의 경우, 해당 공기업의 경영성과에 부정적인 영향을 끼칠 우려가 있는 대책사업수행계획(안)을 의결하는 이사회에서 사업 자체의 타당성을 철저히 검증하기보다는 사업수행계획(안) 가결을 염두에 두고 사업과 관련한 구체적인 내용을 확인하거나 가결 이후의 사업수행 절차가 원만하게 이루어질 수 있도록 조언하는 차원에서 발언을 하고 있었다.

다음으로, 정부로부터의 간섭과 제약에서 벗어난 자율적 운영과 관련하여서도 일정한 한계를 지적할 수 있다. 인사, 예산 등 공공기관 운영 관리의 전반에 대해서 정부가 제약을 가하고 있는데, 특히 2007년 시행된 공공기관의운영에관한법률상의 ‘경영 지침’은 공기업 운영에 관한 일상적인 사항, 즉 ‘조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항’, ‘예산과 자금 운영에 관한 사항’, ‘그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획예산처장관이 필요하다고 인정하는 사항’ 등을 규정함으로써 공공기관의 운영 관리에 광범위하게 개입할 수 있는 통로를 마련해 놓고 있다(공공기관의운영에관한법률 제50조 제1항).

구체적으로 공공기관의 채용 및 인사 관리와 관련하여 정부는 정부정책의 주요 목표 중의 하나인 실업문제를 해결하기 위하여 공공기관의 인사 관리에 개입하는 모습을 보이고 있다. 즉, 기획재정부는 2008년 말부터 ‘공공기관 청년인턴제’를 마련하고, 이에 따른 ‘공공기관 청년인턴 운영계획’을 수립하여 청년층을 위한 일자리 조기 창출을 도모하고 있다(기획재정부 보도자료, 2010a; 2010b; 2011a; 2011c; 2011d). 그런데 이러한 운영계

획에는 ‘채용 규모’, ‘자격 요건’, ‘근무 조건’, ‘업무 부여’, ‘근무 관리’, ‘교육 지원’ 등과 같이 채용 및 인사와 관련된 세부적인 내용이 포함됨으로써 공공기관의 인사상 자율성이 제약되었다. 또한 정부는 공공기관으로 하여금 ‘세부 시행계획’을 제출하도록 하고, 공공기관이 운영계획을 실제로 준수하였는지에 대해서 운영 현황 및 실적을 사후적으로 모니터링함으로써 공공기관의 자율성을 제약하였다¹⁵⁾.

공공기관의 예산 결정과 관련하여서도 정부는 공공기관의 자율성에 일정한 제약을 가하고 있다. 즉, 2008년도부터 2011년도까지의 예산편성지침 내용을 살펴보면, ‘정원’, ‘인건비’, ‘경비’, ‘사업비’, ‘사내근로복지기금출연’, ‘자금 및 기타 예산’, ‘예비비’, ‘기타사항’ 등으로 분류하여 지시사항을 마련하면서, ‘총인건비의 증액 기준 내지 한도’, ‘기본 상여금 및 인센티브 상여금의 계상 기준’, ‘경상경비 증액 한도 기준’, ‘사내근로복지기금 출연금액 한도 기준’, ‘예비비 편성 항목’ 등을 구체적으로 제시하여 사실상 공기업의 예산을 통제하고 있었다. 그리고 기관 활동의 핵심인 투자 사업과 관련하여서도 투자 사업비의 편성 방향을 제시하면서 기관의 활동을 사실상 통제하고 있었다. 구체적으로 투자 사업비를 기관 고유 업무와 핵심사업 위주로 편성하도록 하였으며, 특히 국가정책을 지원하거나 국가정책방향에 부응하는 투자를 확대하도록 지시하는 경향도 있었다¹⁶⁾. 또한 기관의 출자·출연과 관련하여서는 기관의 업무와 밀접한 분야에 한정하도록 하면서도, “국가적 정책 사업을 제외하고는 자회사 신설, 자회사에 대한 추가 출자·보증 및 관련 기관·단체에 대한 출연은 최대한 억제”하도록 하여 기관 활동의 자율성을 제약하고 있음을 확인할 수 있다. 마지막으로 경영 지침에 별도의 규정이 없는 사항에 대해서는 예산편성의 경우에 원칙적으로 ‘예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침’ 및 ‘예산안 작성 세부지침’의 관련 규정을 준용할 것으로 규정하여 사실상 공기업의 예산편성이 정부의 그것과 유사하게 편성되도록 통제되고 있었다(기획예산처, 2007c; 기획재정부, 2008; 2009; 2010).

그리고 공공기관의 예산이 실제로 결정되는 공공기관의 이사회 의결과정을 살펴보면 정부가 광범위한 부분에 통제하고 있음을 확인할 수 있다. 대부분의 공기업의 경우 기관의 예산이 기본적으로 예산편성 지침에 따라 결정되고 있으나, 정부의 지시와 지침 등에 의해 인건비와 사내근로복지기금 출연금액 등이 엄격하게 통제되고 있음을 알 수 있다.

15) 실제로 기획재정부는 2011년 9월 6일에서 7일까지 이틀 동안 한국전력공사, 중소기업은행 등 총 12개 공공기관의 ‘청년인턴제’ 운영 실태를 현장 점검하였다(기획재정부 보도자료, 2011a).

16) 구체적으로 ‘국가균형발전’, ‘서민생활 안정’, ‘에너지 확보 및 절약’, ‘중소기업 지원’, ‘일자리 창출을 통한 경제활력 제고’, ‘성장잠재력 확충’ 등을 제시하고 있다.

한편, 예산 결정뿐만 아니라 예산 집행도 정부의 지시 및 제약 아래 이루어지는 모습을 발견할 수 있다. 특히, 정부의 경제정책 목표 달성을 위해 공공기관의 예산이 조기 집행 되는 모습이 나타나고 있다. 예를 들어, 국토해양부의 경우 일자리 창출과 경제 활성화를 위해 LH 등 12개 산하 공공기관의 사업비 38조 7천억원을 최대한 조기 집행한다는 계획을 수립하기도 하였다¹⁷⁾.

마지막으로, 최고 경영자 임면과 관련하여 소위 ‘낙하산 인사’로 불리는 정치적 임용 문제는 공기업 자율성을 저해하는 주요 요인 중 하나다. 이는 책임 있는 경영을 저해함은 물론 최고 경영진의 도덕적 해이를 가져올 수 있으므로 문제가 된다. 사장 임면을 통해서 공기업에 대한 통제와 간섭 시도는 과거 정부부터 현재 이명박 정부까지 지속적으로 이루어져 왔다. 역대 정부가 모두 낙하산 인사를 지양하겠다고 선언하고 제도적 노력을 기울여 왔으나 실제로는 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다. 현 이명박 정부에 들어와서도 공기업은 물론이고 민영화가 이루어진 KT, KB금융지주 등의 최고 경영책임자에 대한 낙하산 논란이 끊이지 않고 있다.¹⁸⁾ 또 이명박 정부 출범 이후 1년간 임명된 280명의 공공기관장 중 전·현직 관료출신이 35%에 달하며 민간 출신은 10%를 겨우 넘는 수준에 불과한 것으로 분석되었다.¹⁹⁾ 이명박 정부가 90개 대형 공공기관을 ‘공모제 활성화 기관’으로 지정하고 공모제를 실질화하려는 의지를 천명하였으나 암묵적 협의를 통해 진행되고 있다는 비판이 현실로 나타난 것이다. 이러한 정치적 임용에 대해서 정부는 낙하산 인사 자체가 중요한 것이 아니라 개인의 전문성과 능력이 중요한 것이라고 대응한다. 하지만 이명석(2001)의 정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적의 상관관계에 대한 연구에 따르면 최고 경영책임자를 정실적 요인에 의해 임용할 경우 경영실적이 전반적으로 부진한 것으로 나타났다. 제도 설계 목적에 맞는 내부지배구조를 달성하기 위해서는 제도 개선은 물론이고 제도를 지키려는 의지 또한 중요한 요건으로 작용함을 알 수 있다.

17) 세계일보, 2011년 12월 27일자, “SOC 예산·공공기관 사업비 60조 조기집행”.

18) 한겨레, 2009년 1월 15일자, “‘낙하산 논란’ 이석재 사장 ‘KT 새판짜기’”.

19) 한국일보, 2009년 2월 16일자, “MB정부도 ‘낙하산’ 여전하다”.

〈표 4〉 시기별 공기업 관리제도의 특징

시기	구분	특징	정부-공기업 관계
1기	예산	<ul style="list-style-type: none"> • 주무부장관의 승인으로 확정 • 물품구매, 공사계약 등 공기업에 일임 • 집중구매제도 비존재 	비체계적이고, 느슨한 통제
	인사 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 비체계적이며 기관에 일임 	
	감사 및 업무감독	<ul style="list-style-type: none"> • 주무부처와 심계원(현 감사원)이 담당 	
	경영평가 및 인센티브 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 경영실적평가제도 미도입 	
2기	예산	<ul style="list-style-type: none"> • 정부투자기관의 예산에 대한 정부의 사전적 승인 • 정부투자기관의 예산 편성 및 승인이 행정부처의 관행 답습 • 예산의 전용 및 이월 시 주무부장관의 승인 필요 • 결산서 주무부장관을 거쳐 재무부장관에게 제출 	예산, 조직, 인사를 중심으로 한 중앙통제 시작 / 이사회를 통한 내부지배구조 통제 시도
	인사 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 위원회형(functional board type) 내부지배구조 • 이사회에 의한 권한 제약 • 최고경영층에 대한 외부인사 기용 경향 	
	감사 및 업무감독	<ul style="list-style-type: none"> • 투자기관의 업무에 대한 주무부장관의 광범위한 통제권 행사 <ul style="list-style-type: none"> - 포괄적인 업무감독, 보고청구 및 검사권한 - 일상적인 업무에 대한 빈번한 규제 • 사전적, 지시적, 임시적, 비조직적 감독 방식 • 외부감사기관의 다원화로 중복감사의 가능성 	
	경영평가 및 인센티브 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 1968년 최초로 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 과거 경영실적에 대비한 경영개선효과 측정의 한계 - 적정한 보상 부재 - 전문적인 상설평가기구 부재 • 1973년 인센티브제도 도입 	
3기	예산	<ul style="list-style-type: none"> • 자율적 결정형 <ul style="list-style-type: none"> - 경영목표와 예산편성공통지침에 의거한 예산 편성 - 이사회에서 최종 결정 • 예산의 전용 및 이월이 이사회에 의결로서 가능 • 예산지침과 행정지침에 의한 간섭, 규제 존재 	사후적 통제 (경영실적평가) 도입 및 내부 거버넌스 개편 시도

〈표 4〉의 계속

시기	구분	특징	정부-공기업 관계
3기	인사 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회 설치 : 의결기관과 집행기관을 이원화 <ul style="list-style-type: none"> - 집행간부 임면의 폐쇄적 인사관리 체제화 - 외부 전문가를 비상임 이사로 초빙 - 정부의 당연직이사 운영: 투자기관의 업무를 주관하는 원, 부, 처의 관계주무실/국장 • 정부는 정부투자기관의 장만을 임면 <ul style="list-style-type: none"> - 부사장 이하 집행간부의 임면은 기관장의 고유 권한화 • 이사장의 정치적 임용 문제 • 당연직 이사의 과도한 결정 영향력 	
	감사 및 업무감독	<ul style="list-style-type: none"> • 외부감사는 원칙적으로 감사원에 국한 • 법상 자율 경영 원칙규정 • 적발위주의 감사, 정부기관에 대한 감사 패러다임을 적용 	
	경영평가 및 인센티브 제도	<p>〈1984-1991〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 경영평가위원회 : 경영실적평가에 대한 최종적인 심의·의결 • 경영평가단 : 경영평가편람 작성 및 기관의 성과 평가 업무 담당 • 정부투자기관 내부경영평가 제도 도입 및 시행 <p>〈1992-1998〉</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정부의 강력한 민영화 정책의 추진에 따라 경영평가 대상 기관을 종전의 23개 기관에서 13개 기관으로 축소 • 경영평가제도의 총괄관리기관의 변경: 경제기획원 심사평가국 → 재정경제위 예산실 → 예산청 예산총괄국 • 자율 경영권 위임의 미흡 	
4기 ₁₎	예산	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회에서 최종 결정 	내·외부 지배구조 개선 및 관리부서의 일원화 / 실질적 자율성 증대 효과 미약
	인사 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 정부투자기관운영위원회 신설 : 정부투자기관의 관리에 대한 사항을 심의·의결 • 이사회 제도 : 상임이사+비상임이사 체제 • 사장추천위원회 도입 • 감사의 독립성 강화 노력: 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관의 제청으로 대통령이 임면 • 기획예산처장관과 주무부장관 양자에 의한 정부의 주주권 행사 	
	감사 및 업무감독	<ul style="list-style-type: none"> • 경영공시제도 및 열린공기업위원회제도의 도입 • 이사의 상법상 책임 적용: 연대배상책임 부담 	

〈표 4〉의 계속

시기	구분	특징	정부-공기업 관계
4기	경영평가 및 인센티브 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 경영평가제도의 총괄관리기관의 변화 : 예산청→기획예산위원회→기획예산처 • 경영평가제도에 대한 심의·의결기관의 변화 : 정부투자기관경영평가위원회→정부투자기관운영위원회 • 사장경영계약제도 및 사장경영계약이행실적평가 도입 • 정부투자기관 임직원에 대한 성과상여금 확대 	
5기	예산	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회에서 최종 결정 • 경영지침 및 예산편성지침을 통한 개입(예산 이외에 인사, 조직 관리에도 개입) 	공기업 관리부처의 중앙통제권 강화, 내·외부지배구조 개선, 임원 임면절차의 개선 시도 / 실질적 자율성 증진 미약
	인사 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업의 사장에게 조직, 인사, 예산 등의 자율성을 부여하기 위한 최소 가이드라인만 제시 • 종전 주무부처 중심의 임원 인사권 재배분 <ul style="list-style-type: none"> - 임원추천위원회 기능 강화를 통하여 모든 임원(기관장, 이사, 감사)에 대해 추천권 행사 • 최고경영자의 정치적 임용 문제 • 전문성과 능력을 갖춘 비상임 이사의 충원 미흡 	
	감사 및 업무감독	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관운영위원회 <ul style="list-style-type: none"> - 공공기관에 대한 외부평가와 감독기능의 집중화 - 정부규제의 적정성 점검 - 공공기관 신실심사제도, 기능적정성 심사제도 및 구조조정 • 이사회의 견제 감시기능 강화, 이사회 내 감사위원회 설치 의무화(시장형 공기업) • 모든 공공기관에 경영정보 공시 의무 부여, 통합공시 • 주무부처의 포괄적 감독규정을 열거식·제한적 감독 규정으로 변경 • 공공기관 기능적정성 심사제도의 한계 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 공공기관의 종료를 결정할 수 없음. • 공공기관의 의사결정에서 이사진의 견제 미흡 	
	경영평가 및 인센티브 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 비상임 이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가 실시, 연임과 해임에 연계 • 경영평가 결과에 따른 기관장 및 상임이사에 대한 해임 건의 • 경영평가 결과에 따른 기관별 인센티브 성과급 결정 및 인사·예산상 조치 가능 • 경영평가의 전제조건으로서 ‘자율성 부여’ 미흡 • 경영평가제도가 공공기관이 정부의 정책적 도구로 기능하게 하는 자원으로 활용 	

주: 제4기는 정부투자기관관리기본법의 개정에 따라 추가 및 변경된 내용 위주로 정리하였으며 이외의 사항은 제3기와 동일함.

IV. 결론

지금까지의 논의를 요약해보면 다음과 같다. <표 4>에서 볼 수 볼 수 있듯이 제1기에는 공기업을 관리하기 위한 체계적인 법규가 존재하지 않았다. 따라서 공기업에 대한 통제는 주무부처에 일임되어 있었으며 주로 예산통제권 행사 및 사업집행 관리에 초점을 둔 느슨한 관계를 유지하였다. 제2기에는 주무부처가 사업관리에 대한 책임을 총괄하되 정부투자기관예산회계법과 정부투자기관관리법을 제정하여 조직 핵심기능인 예산, 조직, 인사를 중심으로 정부투자기관에 대한 중앙통제를 시작하였으며 이사회를 통한 내부지배구조 통제를 시도하였다. 제3기에는 정부의 일방적인 간섭과 통제 중심이었던 기존의 관리체계가 경제규모가 커지고 경제활동이 복잡해진 환경에서는 적절하지 않다는 비판에 따라 정부투자기관관리기본법의 제정을 통하여 사전적 통제에서 사후적 경영실적평가를 통하여 책임성 확보를 시도함과 동시에 사외이사를 포함하는 이사회 제도 등의 도입을 통하여 거버넌스제도 개편을 시도하였다. 제4기에는 기존의 관리체계 하에서 자율성의 부여가 충분하지 못하였다는 비판에 따라 내·외부 지배구조의 개선을 시도하였다. 그러나 이러한 제도개선이 실질적으로 공기업의 자율성 강화로 나타났다는 평가는 없는 편이다. 제5기에는 정부투자기관관리기본법하에서의 관리체계가 관리감독과 기관운영, 유형 분류상의 문제점을 내포하고 있었다는 비판에 따라 공공기관의운영에관한법률의 제정을 통하여 기존의 공기업과 산하기관을 포함한 전체 공공기관의 유형 분류가 새롭게 도입되었고, 내·외부 지배구조의 개선, 임원 임면절차의 개선 등이 시도되었다. 더 중요하게는 공기업 관리부처의 중앙통제권이 강화되었고 경영평가의 내실화를 추구하였다.

지금까지 시기별로 살펴본 공기업 관리제도의 변천과정의 가장 중요한 특징은 공기업에 자율성을 부여하는 방향으로의 변화라 할 수 있다. 즉 제3기의 정부투자기관관리기본법 제정 이후부터 최근의 공공기관의운영에관한법률에 이르기까지 관리제도 개혁의 취지는 공기업에 자율성을 부여하여 공기업의 비효율성을 제거하려는 것이었다. 그러나 이러한 자율성을 부여하려는 노력은 정부의 개입이 필요하지 않은 부문에 정부의 개입 가능성을 열어 놓은 제도적 미흡함과 더불어 정부의 비공식적이고 정치적인 개입 때문에 의도한 효과를 거두지 못한 측면이 많았다. 예를 들어 정부와 공기업 관계의 공식화(formalization)를 위한 임원추천위원회제도 도입은 관련 거래비용(transaction cost)을 증가시키는 효과는 있었다. 즉, 공기업에 대한 정부의 직·간접적인 개입비용은 높아졌으나, 아직도 임원 추천

과정에서 정부의 입김이 감소했다고 보는 시각은 없다는 점에서 공기업에 진정한 자율성이 증진되었다고 볼 수는 없는 것이다. 이러한 원인은 제도개선이 또 다른 정부의 비공식적이고 기회주의적인 개입을 유지하기 위한 수단으로 존재해 왔기 때문이다(김준기, 1999).

특히 최근 시행된 공공기관의운영에관한법률상의 '경영 지침'은 조직 운영 및 정원·인사 관리에 대한 사항, 예산과 자금 운영에 관한 사항, 기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획예산처 장관이 필요하다고 인정하는 사항 등을 규정함으로써 정부가 공기업의 운영 관리에 광범위하게 개입할 수 있는 통로를 마련해 놓고 있다. 그리고 실제로 정부는 주요한 사회·경제·정치적인 문제 해결을 위하여 공기업을 '정책적 수단'으로 활용하고 있다. 예를 들어 최근 정부는 정부정책의 주요 목표 중의 하나인 청년실업 문제를 해결하기 위하여 공공기관의 청년인턴제도 도입에 있어 세부적인 사항까지 지도·관리하고 있는 것이다. 그리고 예산편성에 있어서도 '인건비', '경비', '사업비', '사내근로복지기금출연', '자금 및 기타 예산', '예비비', '기타사항' 등으로 분류하여 지시사항을 마련하면서, '총인건비의 증액 기준 내지 한도', '기본 상여금 및 인센티브 상여금의 계상 기준', '정상경비 증액 한도 기준', '사내근로복지기금 출연 금액 한도 기준', '예비비 편성 항목' 등을 구체적으로 제시하여 사실상 공기업의 예산을 통제하고 있었다. 마지막으로 예산 결정뿐만 아니라 예산 집행도 정부의 지시 및 제약 아래 이루어지는 모습을 발견할 수 있다. 특히, 정부의 경제정책 목표 달성을 위해 공공기관의 예산이 조기 집행을 강요하는 사례도 목격되고 있다.

공기업은 공공성과 기업성의 양 차원을 모두 달성해야 하므로 자율성과 통제에 대한 조화를 어떻게 이루느냐가 공기업 관리에 있어서 핵심이라 할 수 있다. 자율성과 통제의 조화를 위해서는 소유주로서의 정부의 역할과 산업정책 및 규제기능을 담당하는 정부의 역할을 명확히 분리해야 한다. 또한 이러한 과정에서 관련 정부부처 및 정치권의 비공식적이고 기회주의적인 개입을 막는 것이 중요하다고 할 수 있다. 공공기관의운영에관한 법률에서는 공공기관운영위원회를 구성하여 소유권 행사 기능을 집중화하고, 공기업에 대한 경영 감독과 사업 감독을 각각 공공기관운영위원회와 주무부처로 이원화하고 있는데 이는 시장의 왜곡을 방지하고 경쟁 질서를 확립하며 권한의 소재가 명확해짐으로써 소유권정책의 일관성을 유지하고 책임소재를 명확히 할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 소유권 행사기능을 적절히 활용하기 위해서는 소유권 행사기구에

대하여 임원의 임면권을 구체적으로 구조화하는 문제, 국회나 감사원 등에 대한 정치적·관리적 책임의 문제, 전문가집단의 확보 등의 문제가 제기되는데 이러한 문제들을 해결하기 위한 후속연구가 필요하다(설광언·박재신, 2005).

덧붙여, 최근에 제정된 공공기관의운영에관한법률의 적용대상은 기존의 공기업과 산하기관을 포함한 공공기관을 모두 포괄하고 있다. 이는 공공기관에 대해 최소한의 통제여건을 마련했다는 점에서 의의를 찾을 수 있으나 앞으로 이들 기관들을 어떻게 관리하느냐가 매우 중요한 문제로 대두된다. 즉, 공공기관에 포함되느냐 아니냐의 문제부터, 어떤 분류기준으로 공공기관을 분류하느냐 또는 분류된 공공기관의 특성에 따라 정부와 공기업 관계를 어떻게 공식화 하느냐 등에 대한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

1) 단행본

- 경제기획원, 『공기업백서』, 1988.
- 김익수, 『국가예산과 정책목표』, 「정부투자기관 관리제도의 개선」, 한국개발연구원, 1984.
- 김재훈, 『정부투자기관 관리체계 개선방안』, 한국행정연구원, 1995.
- 박정수·윤태범·허경선, 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세연구원공공기관정책연구센터, 2010.
- 사공일·송대희, 『정부투자기관 관리제도 개선방안』, 한국개발연구원, 1982.
- 설광언·박재신, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2005.
- 송대희, 『공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법』, 한국개발연구원, 1987.
- _____, 『한국의 공기업관리정책』, 한국개발연구원, 1989.
- 유훈, 『공기업론』. 서울: 법문사, 1987.
- _____, 『공기업론』. 서울: 법문사, 2000.
- 한국공기업학회, 『우리나라 공기업 관리제도의 평가-정부투자기관 경영평가제도 20년사-』, 2003.
- _____, 『공공기관의 유형별 특성에 적합한 지배구조 및 감독체계 모델 개발』, 2004.

2) 논문

- 김동건, 「정부투자기관 이사회에의 운영개선방안」, 『공기업논총』, 1(1), 1989.
- 곽채기, 「공기업 경영혁신과 정부-기업 관계의 재구조화 방안 -정부 투자 기관의 기업 지배구조를 중심으로-」, 한국사회와 행정연구, 10(2), 1999.
- _____, 「공기업과 정부산하기관의 관리체계 개편 방안」, 『한국거버넌스학회 2004년 공동심포지엄』, 2004.
- 김준기, 「공기업개혁과 민영화 : 정책의 부재?」, 『한국정책학회보』, 8(1), 1999.
- 박영기, 「한국공기업의 현황과 이사회에 관한 소고」, 『한국행정학보』, 19(1), 1985.
- 서규현, 「공기업 제도개선에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1983.
- 선우석호, 「정부투자기관 관리기본법 개정이후의 공기업 지배구조상의 문제점과 개선방안」, 『공기업논총』, 11(1), 2000.

- 이만우, 「개정 정부투자기관 관리기본법과 공기업 지배구조」, 『공기업논총』, 12(1), 1999.
- 이명석, 「정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적」, 『한국행정학보』, 35(4), 2001.
- 이상철, 「정부투자기관 이사회의 구조적 특징과 목표지향적 구조로의 발전방안」, 『한국행정학보』, 35(2), 2001
- 조택, 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 11(4), 2007.
- 편상훈, 「정부투자기관 통제에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1983.

3) 정부자료

- 경제기획원, 「새로운 정부투자기관 관리질서의 정착」, 1984.
- 기획예산처, 「공공기관 혁신성과와 과제」, 2007a.
- _____, 「공공기관운영법 주요내용」, 2007b.
- _____, 「2008년도 공기업·준정부기관 예산편성 지침」, 2007c.
- 기획재정부, 「2009년도 공기업·준정부기관 예산편성 지침」, 2008.
- _____, 「2010년도 공기업·준정부기관 예산편성 지침」, 2009.
- _____, 「2011년도 공기업·준정부기관 예산편성 지침」, 2010.
- 기획재정부 보도자료, 「10년 공공기관 청년인턴 운영실적-284개 공공기관에서 약 7.1천 명의 일자리 창출-(2010. 6. 28)」, 2010a.
- _____, 「284개 공공기관에서 약 1만명의 청년인턴 채용, 신규채용 인원의 20% 이상을 청년인턴에서 충원키로- 「2011년 공공기관 청년인턴제 운영계획」(2010. 12. 16)」, 2010b.
- _____, 「공공기관 청년인턴제 운영현황 현장점검 결과(2011. 9. 23)」, 2011a.
- _____, 「공공기관의 물가안정, 고졸자 채용, 주유비 절감 노력 실적도 경영평가한다.- ‘2011년도 공공기관 경영평가편람’ 수정(2011. 10.11)」, 2011b.
- _____, 「2011년 9월말 공공기관 청년인턴제 운영실적 점검 결과(2011. 10. 27)」, 2011c.
- _____, 「내년도 공공기관 청년인턴 1만2천여명 채용키로- ‘12년도 공공기관 청년인턴제 운영계획 확정’-(2011. 12. 20)」, 2011d

4) 기타

공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) www.alio.go.kr

세계일보, 2011년 12월 27일자, “SOC 예산·공공기관 사업비 60조 조기집행”.

한겨레, 2009년 1월 15일자, “‘낙하산 논란’ 이석재 사장 ‘KT 새판짜기’”.

한국일보, 2009년 2월 16일자, “MB정부도 ‘낙하산’ 여전하다”.

대규모 재정사업에 대한 예비타당성조사제도 평가 및 개선과제

김재형

(한국개발연구원 공공투자관리센터)

대규모 재정사업에 대한 예비타당성조사제도 평가 및 개선과제

김재형(한국개발연구원 공공투자관리센터)

I. 머리말

예비타당성조사제도는 국가재정법 제38조에 근거해서 시행되는 주요 국가 재정사업에 대한 예비적 타당성조사 시행 제도를 말한다. 국가재정법 제38조는 “기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다”라고 규정하고 있다. 국가재정법 제38조 및 동법 시행령 제13조의 규정에 따라 동 조사를 구체적으로 시행하기 위한 기획재정부의 예비타당성조사 운용지침에 따르면, 예비타당성조사는 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위하여 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가를 말한다. 또한 운영지침은 동 조사 시행의 목적으로 “대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여함을 목적으로 한다”라고 적시하고 있다.

본 논문은 1999년부터 정부가 시행해 오고 있는 예비타당성조사제도의 현황 및 성과를 체계적으로 정리하고 향후 제도의 효율적 운영을 위한 개선과제를 모색하는 데 목적이 있다. 예비타당성조사제도는 당초 도로, 철도, 항만, 공항 등의 교통부문 인프라 사업을 중심으로 대규모 건설사업에 대한 평가에서 시작되었지만, 점차적으로 문화·관광, 정보화, 연구개발부문 등 다양한 부문으로 조사 범위가 확대되었으며, 현재는 정부의 대규모 재정사업들에 대하여 사전적이면서 예비적인 조사로서 해당 사업에 대한 예산편성 여부를 직접적으로 판단하는 제도로 정착되었다고 할 수 있다. 1999년 본 제도가 도입된 이래

2010년 말까지 총 464건의 사업에 대하여 조사가 완료되었으며, 그 가운데 약 58%인 269건의 사업에 대하여 예비타당성이 인정되어 익년도 예산이 배정되거나 사후적인 예산 관리가 이루어지고 있다.¹⁾ 이는 나머지 42%에 해당하는 사업에 대해서는 반대로 예비타당성이 부인되어 사업이 추진되지 못하였음을 의미한다. 12년여의 평가기간 동안 500개에 육박하는 사업에 대하여 조사가 이루어지고 그 가운데 약 40%에 해당하는 사업들에 대하여 타당성이 인정되지 않아 사업이 중단되었다는 사실은 국가적 차원의 타당성 평가 관리에 있어서 엄밀한 사전 타당성 검토가 이루어졌다는 것으로서 세계적으로 유례를 찾기 힘든 사례로 평가되고 있다.²⁾

논문은 1999년~2010년 동안의 예비타당성조사 성과를 각 부문별 그리고 연도별로 비교·분석하며, 특히 예비타당성조사가 사업 주무부처의 기획단계, 예산당국인 기획재정부의 조사 대상사업 선정단계, 조사를 수행하는 한국개발연구원의 조사보고서 작성단계 및 정부 예산당국의 예산편성 및 국회 예산확정 단계 등에서 어떻게 논의되고 관리되어 왔는지 중점적으로 살펴볼 것이다. 나아가 동 조사의 평가결과를 중심으로 향후 예비타당성조사 수행에 있어서 제도적인 측면 및 평가 방법론적인 측면에서 개선과제를 모색하고자 한다. 이하 제2절에서는 예비타당성조사제도의 도입과정 및 현재의 분석체계를 살펴보고, 제3절에서는 464개 예비타당성조사 평가의 현황 및 성과를 분석한다. 제4절에서는 향후 예비타당성조사를 추진함에 있어서 제도적 및 방법론적 개선과제를 살펴보기로 한다.

- 1) 예비타당성조사 완료 건수를 연도별로 산정하는 데 있어 몇 가지 기준이 필요에 따라 다르게 적용되고 있는 것이 현실이다. 예컨대 조사가 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터에 의뢰되어 최종보고서가 발간된 기준에 따르면 1999년에서 2010년까지 발간 총수가 464건이지만, 예산당국의 관점에서 조사의 결과를 예산편성에 반영한 시점을 기준으로 완료 건수를 산정하면 연도별 및 합산된 총건수가 이와 다르게 산정된다. 예산편성에 반영된 시점이란 때에 따라 기획재정부가 해당 사업 조사결과에 대한 보도자료를 생산한 시점이 되기도 하고, 예산안을 확정·제출한 시점이 되기도 한다. 본 보고서에서는 한국개발연구원이 최종보고서를 발간한 시점을 기준으로 연도별 완료 건수를 분석하였다.
- 2) 여타 국가들에서 사전 타당성조사 결과에 따라 몇 퍼센트 정도의 사업이 중단되었는지를 공식 확인하는 자료를 구득하는 것은 용이하지 않을 것이다. 다만 필자가 지금까지 접해본 OECD 혹은 세계은행(World Bank) 등의 대부분 전문가들은 선진국 혹은 개발도상국을 막론하고 타당성조사 결과가 타당성이 있는 것으로 귀결되는 경향이 상당히 높은 것이 일반적이라는 관점에서 한국의 사례가 매우 이례적인 개혁사례라는 데 일치된 견해를 피력한 바 있다.

II. 예비타당성조사제도 및 현행 분석체계

정부는 1994년부터 주요 공공투자사업의 총사업비를 적정하게 관리함으로써 재정지출의 생산성을 제고하기 위하여 「총사업비 관리지침」을 마련하여 운용해 오고 있다. 총사업비 관리제도의 도입은 공공투자사업과 관련된 제도 운용의 기틀을 형성하는 계기가 되었다. 1998년 기획예산위원회와 건설교통부를 중심으로 공공사업 효율화 추진단을 구성하여 공공투자사업의 효율성을 제고하는 노력을 시도하였으며, 특히 경부고속철도 추진 과정에 대한 재검토가 이루어지면서 비현실적인 사업비 추정 등 타당성조사의 실효성에 대한 재검토가 체계적으로 이루어진 바 있다.³⁾ 당시 IMF 경제위기 극복의 일환으로 정부의 부문별 효율성 제고를 위한 제도개선의 필요성이 제기됨에 따라, 1999년 건설교통부 주관으로 공공투자 관련기관인 재정경제부, 기획예산위원회, 예산청 등이 공동으로 「공공건설사업 효율화 종합대책」을 수립하였으며, 이 대책에서 정부는 대규모 공공투자사업에 대한 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정함으로써 재정의 효율성을 제고하기 위해서 예비타당성조사제도를 도입하기로 확정하였다. 1999년 3월 국가재정법의 전신인 예산회계법 시행령을 개정하여 정부의 사업예산을 예비타당성조사, 타당성조사, 기본설계, 실시설계, 보상, 공사의 순서로 편성하도록 하는 법적인 장치를 마련하였으며, 2006년에는 예산회계법이 국가재정법으로 확대 및 통합 개편되면서 명시적으로 법적 근거 조항인 제38조 조항으로 추가되어 법적인 기반을 더욱 공고히 하였다.

예비타당성조사는 추정된 총사업비의 총액이 500억원 이상인 예산 또는 기금사업으로서 대규모 신규 재정사업을 대상으로 수행하고 있다. 예비타당성조사 대상사업은 각 주무부처의 조사 요구사업을 대상으로 기획재정부가 주관하는 관계부처 공무원, 전문가 등이 참여하는 재정사업평가자문회의를 거쳐 예비타당성조사 실시사업의 선정요건에 따라서 선정하고 있으며, 부처의 예비타당성조사 요구사업 중 사업계획이 구체화되어 있고, 국고 지원의 필요성과 사업 추진의 시급성이 인정되는 사업을 우선적으로 선정하고 있다. 예비타당성조사 수행기관은 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터를 연구 총괄기관으로 하여, 학계·연구기관·민간 엔지니어링 회사 등이 공동으로 수행한다.⁴⁾

3) 1998년 당시 「공공사업 효율화 추진단」에서 경부고속철도사업 등 그동안 이루어진 33개의 주요 국책사업에 대한 타당성분석 결과를 조사한 결과, 울릉공항 건설사업 하나를 제외하고 모든 사업의 타당성 보고서가 해당 사업에서 타당성이 확보된다고 결론지었음을 확인한 바 있다. 이와 관련한 자료는 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사: 제4장 재정정책』, 한국개발연구원, 2010 을 참조하라.

예비타당성조사 제도는 가용한 분석방법과 분석 자료를 중심으로 여러 차례에 걸친 일반지침 및 표준지침의 개정과정을 통하여 조사의 정확성 및 효율성을 제고하려는 노력을 기울여 왔다.⁵⁾ 경제·사회적 여건 변화에 따라 사회적 할인율을 재조정하고, 도로부문사업 분석 표준지침, 철도부문사업 분석 표준지침 등 부문사업별 표준지침 개정과정을 통하여 특정부문 사업이 평가단계에서 상대적으로 불리하게 평가되지 않은지 각 부문 간 평가의 형평성을 유지하는 데에도 초점을 두어 왔다.⁶⁾ <표 1>은 그동안의 예비타당성조사 제도 및 분석방법론 변경과정을 일괄적으로 요약하고 있다.

〈표 1〉 예비타당성조사제도의 도입 및 개선과정

연 도	내 용	비 고
1999	<ul style="list-style-type: none"> • 예비타당성조사제도 도입 - 경제성 분석 외에 정책적 분석 추가 - 분석의 주요 기준 통일 : 평가기간, 할인율, 시간가치 등 - 교통수요 분석의 기초자료 통일 : 21세기 국가철도망 구축계획 자료 이용 	<ul style="list-style-type: none"> • 표준지침연구 최초 발간 - 일반지침, 도로·철도부문
2000	<ul style="list-style-type: none"> • 다기준 분석을 위해 AHP 기법을 도입 • 사업부문별 사회적 할인율 차등화 <ul style="list-style-type: none"> - 일반부문 7.5%, 수자원 부문 6.0% • 교통수요 분석의 기초자료 갱신 <ul style="list-style-type: none"> - KOTI 자료를 기초로 한 연구결과 이용 • 주요 지표 갱신 	<ul style="list-style-type: none"> • 표준지침 연구(개정판) 발간 <ul style="list-style-type: none"> - 일반지침, 도로부문, 철도부문 (개정판) • 예비타당성조사에 활용되는 O/D 및 Network 분석지침 연구 수행

- 4) 최근까지 연구개발부문(R&D) 사업에 대한 예비타당성조사는 한국개발연구원 공공투자관리센터와 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 나누어 평가를 수행해 왔다. 그러나 기획재정부는 최근 예비타당성조사 운용지침을 개정하여 2011년 하반기 사업부터는 연구개발부문 예비타당성조사를 KISTEP이 일괄해서 수행하도록 변경 조치하였다.
- 5) 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』, 『철도부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구』, 『도로부문사업의 예비타당성조사 표준지침 연구』 등에 관해서는 이미 제4판의 수정작업이 이루어질 만큼 평가의 효율성 및 객관성을 확보하기 위한 지침연구가 활성화되어 왔다. 이외에도 한국개발연구원 공공투자관리센터는 항만부문, 공항부문, 수자원부문, 문화관광부문, 정보화부문, 연구개발부문 등 다양한 부문의 사업들에 대한 평가 표준지침을 지속적으로 개발, 보완해 오고 있다.
- 6) 한편 2003년부터는 예비타당성조사 이외에 체계적인 ‘타당성 재조사 제도’가 도입되어 예비타당성조사와 타당성 재조사가 보완적 역할을 하고 있다. 타당성 재조사는 ‘예비타당성조사 대상임에도 불구하고 예비타당성조사를 거치지 않고 예산 또는 기금이 반영되어 추진중인 사업’과, ‘당초 사업추진시 예비타당성조사 대상이 아니었으나 사업추진 과정에서 총사업비가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업’을 대상으로 재조사를 실시함으로써 예비타당성조사의 미비점을 보완하고 있다. 즉, 예비타당성조사를 수행하지 않을 경우 타당성 재조사를 거치게 함으로써 예비타당성조사의 실효성을 제고하려는 것이다.

〈표 1〉의 계속

연 도	내 용	비 고
2002	<ul style="list-style-type: none"> • 교통부문사업의 편익항목 추가 : 환경비용 편익 • 교통수요 분석의 기초자료 갱신 <ul style="list-style-type: none"> - KT_DB 이용 • 주요 지표 갱신 	<ul style="list-style-type: none"> • 표준지침 연구(제3판) 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 일반지침, 도로부문, 철도부문 (제3판)
2004	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 할인율의 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 7.5% → 6.5% • 도로부문 사업의 평가기간 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 20년 → 30년 • AHP 분석방법 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 평가자 확대 - 도로·철도사업 표준가중치 적용 • 주요 지표 갱신 	<ul style="list-style-type: none"> • 표준지침 연구(제4판) 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 일반지침, 도로·철도부문 (제4판)
2006	<ul style="list-style-type: none"> • AHP 분석구조 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 지역균형발전 부문 분리 	<ul style="list-style-type: none"> • '06년도 예비타당성조사 운용지침
2007	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 할인율의 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 6.5% → 5.5% 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반지침 수정·보완 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 일반지침
2009	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전 분석 가중치 상한 상향 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 25% → 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • 일반지침 수정·보완 사항
2010	<ul style="list-style-type: none"> • 철도부문사업 분석지침 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 분석기간 (30년 → 40년) - 할인율 조정 : 30년까지 5.5%, 31~40년간 4.5% 	<ul style="list-style-type: none"> • 철도부문사업 분석지침 개정
2011	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전 분석 가중치 하한 상향 조정 <ul style="list-style-type: none"> - 15% → 20% 	

사회적 할인율의 설정 및 조정은 예비타당성조사의 핵심적 쟁점 가운데 하나이다. 사회적 할인율은 공공투자사업의 경제적 타당성 평가 시 편익 및 비용의 추정치를 현재가치로 환산하여 편익/비용 비율을 구하는 데 있어 중요한 파라미터의 하나인데, 1999년 이후 예비타당성조사에서는 7.5%의 실질 사회적 할인율을 적용한 바 있다. 일반적으로 예산당국과 사업부서는 사회적 할인율에 대한 견해를 달리하는 현상을 발견할 수 있는데, 재정사업의 경제적 타당성 유무를 분석하는 예비타당성조사에서는 시장할인율보다 높은

〈표 2〉 주요 국가의 사회적 할인율 적용 사례

국 가	사회적 할인율 적용 사례
미국	<ul style="list-style-type: none"> • 예산관리처(OMB)의 Circular A-94(1992) 민간투자의 세전 한계수익률과 일치하는 7% 정부 내부투자의 경우 국채 이자율로 할인율 제안 • CBO(Congressional Budget Office), GAO(General Accountability Office) 국채이자로 할인(최근 30년간 공채의 실질이자율 3.5%) • FHWA(Federal Highway Administration)의 타당성조사 지침(1998) 사회적 할인율 : OMB의 7%(다른 할인율 적용시 민감도 분석을 통해 7% 이자율과 비교) • DOT(Dept. of Transportation)의 도로 타당성 평가 5~7%의 할인율 적용 미네소타 DOT(Mn/DOT)지침(2001) 3.5%(=30년 공채실질 이자율) → 미국은 공식적인 지침에서는 7%의 실질 사회적 할인율을 고수하고 있으나 개별 타당성조사에서는 유연하게 실질 할인율을 적용. 7% 할인율과 비교함으로써 정책당국이 판단할 수 있도록 유도
영국	<ul style="list-style-type: none"> • HM Treasury의 「Green Book」(2003) 30년 이내 장기투자사업 : 사회적 할인율 3.5% 30년 이상 75년 이내 사업 : 사회적 할인율 3.0% → 영국은 사회적 시간선호율 추정식으로 사회적 할인율을 계산하며, 사회적 시간 선호율은 현재 소비에 대한 미래 소비의 할인율, 연간 1인당 소비증가율, 소비의 한계효용탄력도 등 파라미터의 연구 결과로 결정. → 최근 연구 결과를 반영하여 사회적 할인율을 6.0%(1997)에서 3.5%로 하향 조정
EU	<ul style="list-style-type: none"> • 지침(Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects, 2002) 5%의 사회적 할인율을 제안 EU 장기 EIB채권의 실질 수익률, 사회적 시간선호율, 실질 성장목표를 반영하는 요구수익률을 고려하여 결정
호주	<ul style="list-style-type: none"> • DoF(1991) 사회적 할인율 8%(BTRE에서는 주로 7%)를 적용 • BTE(1999) 최근 4%의 사회적 할인율을 제안. 10년 만기 국채(CRB-10)의 기대 실질이자율이 4%인 점을 고려 → 실제 평가보고서에서는 실질 할인율 4%와 7%를 함께 적용하여 분석

자료: 한국개발연구원, 『에비타당성조사를 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)』, 2008.

사회적 할인율을 유지하는 것이 바람직한 것으로 인식해 왔다. 이는 공공사업의 경우 일반적으로 예산제약하에 미래의 편익을 위해 투자하는 것이기 때문에 이의 타당성 평가에서 높은 할인율을 유지하는 것이 바람직하다는 견해에 근거한 것이다. 특히, 재정사업의 타당성 결정은 그 재원과 사업시행에 따른 수혜자가 일치하지 않는다는 점에서 보수적 견해를 견지하여야 한다는 입장이었다. 그러나 최근 영국의 사례에서 보듯이 사회적 할인율은 해당 국가의 경제적 여건 변화 등을 고려하여 다시 조정되기도 한다. 영국은 2003년 말 사회적 할인율을 실질 6%에서 3.5%로 대폭 하향 조정한 바 있는데, 예비타당성조사에서도 일반지침 연구 제4판(2004) 등을 통하여 사회적 할인율을 7.5%에서 6.5%로 하향 조정한 바 있으며, 2007년 7월에는 다시 최근의 저금리 현상 등 경제적 여건을 고려하여 5.5%로 하향 조정하여 지금까지 동일한 수치를 적용하고 있다.

당초부터 예비타당성조사는 다양한 대안을 검토하고 비용효과적인 Do-Minimum 대안의 제시 등 국민경제적 차원에서 사업의 타당성을 균형 있게 판단하는 데 주안점을 두었다. 경제성 분석 위주의 평가체계를 탈피하여, 사업의 타당성을 평가하는 데 중요하다고 판단되는 평가항목들을 심도 있게 분석하여 의사결정의 현실성을 제고하고자 노력한 것이다. 현재 예비타당성조사는 경제성 분석·정책적 분석·지역균형발전 분석 등 세 가지 평가항목으로 구분하여 수행한다.⁷⁾ 경제성 분석은 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis) 기법을 중심으로 수행하며, 정책적 분석은 정책의 일관성 및 추진 의지, 사업추진상의 위험요인 등 정량화가 불가능하거나 어려운 항목을 중심으로 수행한다. 지역균형발전 분석은 지역경제 활성화와 지역낙후도 지수를 반영하기 위한 평가항목이다.

세 가지 평가항목에 대한 종합판단은 경제적 타당성(B/C 비율), 정책적 분석, 지역균형발전 분석의 결과를 종합적으로 고려하여 분석적 계층화법(AHP; Analytic Hierarchy Process)으로 타당성 여부를 종합판단하는 방식이다. 경제성 분석, 정책적 분석 및 지역균형발전 분석의 결과를 종합하는 데에는 몇 가지 어려움이 따른다. 첫째, 정량적 분석 결과와 정성적 분석 결과를 통합하는 어려움이다. 경제성 분석은 그 결과가 B/C 비율, 순편익의 현재가치(NPV), 내부수익률(IRR) 등 정량적으로 제시되는 반면, 정책적 분석에 포함되는 많은 평가항목, 예컨대 지역의 사업추진 의지, 국고조달 가능성, 관련 계획과의 일치성

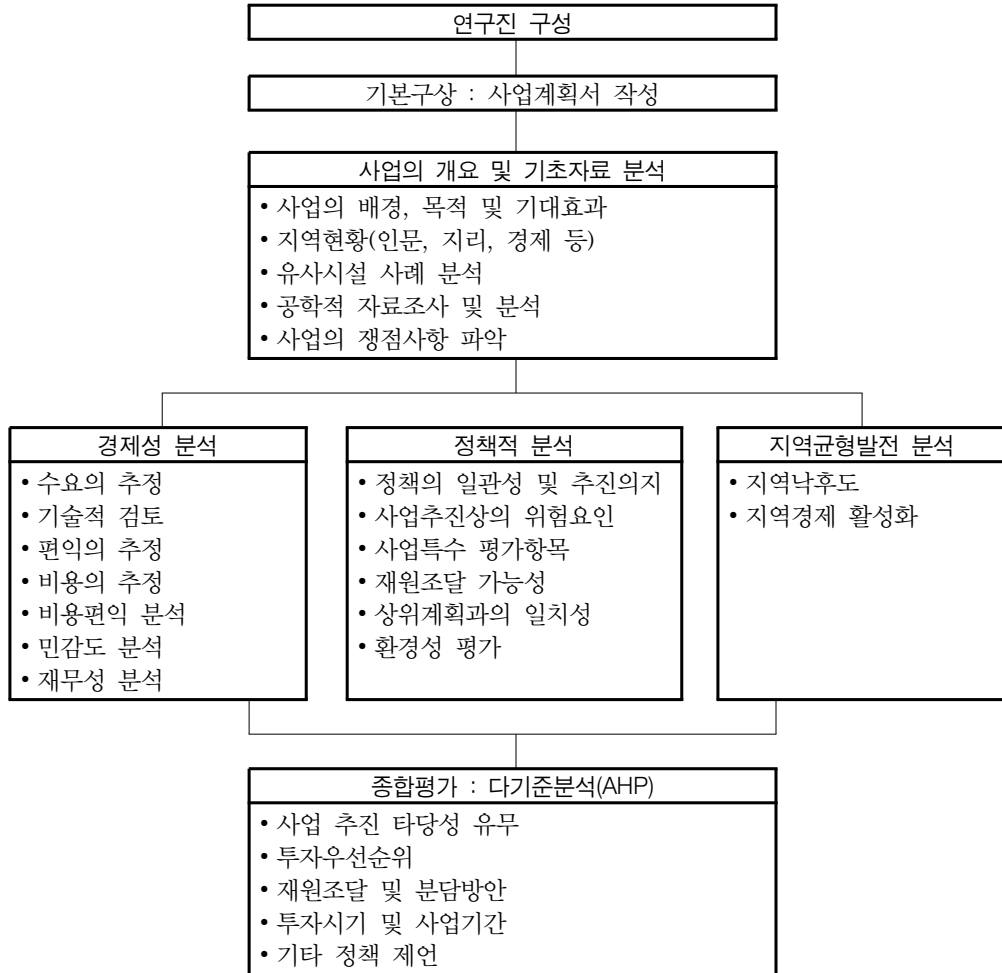
7) 당초 예비타당성조사 분석지침에서는 경제성 분석과 정책적 분석의 두 가지 평가항목으로만 구분하였으나, 2005년부터 정책적 분석 항목을 정책적 분석 및 지역균형발전 분석 항목으로 양분하여 총 세 가지 평가항목으로 평가하도록 변경되었다. 이는 참여정부의 정책목표인 지역균형발전 요소를 보다 높게 평가결과에 반영되도록 하자는 취지를 반영한 것이라 할 수 있다.

등은 계량화가 어려우므로 정성적 표현으로 제시된다. 예를 들면, B/C 비율은 높지만 상위 계획과 일치하지 않는 사업의 타당성을 어떻게 종합평가할 것인가는 쉽지 않은 문제이다. 둘째, 정량적 분석의 경우에도 서로 상이한 척도(scale)를 갖는 평가항목을 통합하는 데 어려움이 따른다. 예를 들면, 어떤 공공투자사업의 B/C 비율이 1.0보다 작은 0.9이지만 2000명이라는 매력적인 고용창출 효과를 갖는 경우, 어떠한 기준으로 사업시행 또는 미시행이라는 최종 판단을 내려야 할 것인가 하는 문제가 발생한다. 셋째, 평가의 일관성과 사업의 특수성을 동시에 반영해야 하는 어려움이 따른다. 예비타당성조사 대상이 되는 사업 가운데는 국가전략 차원에서 추진되는 사업이나, 문화재보호 등 경제성 분석 틀 안에서 계량화되지 않는 특수한 평가항목이 월등히 중요한 경우가 발생한다. 예비타당성조사 체계의 정책적 분석에서는 이러한 사업 특수성을 평가의 틀 속에 반영할 수 있도록 하고 있다. 한편, 사업 특수성이 종합평가에서 차지하는 비중이 지나치게 클 경우 다른 사업과의 평가 일관성이 떨어질 위험성이 존재한다. 따라서 예비타당성조사 체계가 일반적으로 적용될 수 있는 분석 틀로서 가치를 유지하기 위해서는 해당사업의 특수성이 사업의 시행 여부를 결정하는 데 있어 얼마만큼 중요한 영향을 미쳤는지를 객관적으로 보여줄 수 있어야 한다. 넷째, 종합평가에 참여하는 여러 평가자들의 의견을 종합하여 최종적인 결론을 도출하는 어려움이다. 한 사람의 평가자가 종합평가를 내릴 경우에는 그 판단의 타당성 여부만이 문제가 된다. 그러나 여러 사람의 의견이 종합되어야 할 경우에는, 어떻게 해야 대표성을 가진 종합판단이 될 것인지, 특히 개별 연구진들이 해당사업의 시행 여부에 대해 상반된 견해를 갖는 경우에는 어떻게 최종 의사결정에 도달할 것인지 등의 문제가 발생한다.

이와 같은 어려움을 극복하기 위하여 예비타당성조사에서는 다기준 분석(multi-criteria analysis) 방법론의 하나인 분석적 계층화법(AHP)을 적용하여 오고 있다. AHP 기법은 의사결정의 목표 또는 평가기준이 다수이며, 개별 평가기준에 대해 서로 다른 선호도를 가진 대안들을 체계적으로 평가할 수 있도록 지원하는 의사결정 기법의 하나이다. 1970년대 초 Thomas Saaty에 의해 개발된 이후 정성적, 다기준 의사결정에 널리 사용되어 왔다. AHP 기법은 의사결정에 고려되는 평가요소들을 동질적인 집합으로 군집화하고, 다수의 수준(level)으로 계층화한 후, 각 수준별로 분석·종합함으로써 최종적인 의사결정에 이르는 과정을 지원한다. 현재 경제성 분석, 정책적 분석 및 지역균형발전 분석 평가요소들의 평가 가중치는 각각 40~50%, 25~35% 및 15~30%로 가이드라인이 제시되어 있다.⁸⁾ 분석적 계층화법, 즉 AHP에서 $AHP \geq 0.5$ 이면, 최적대안의 시행이 바람직한 것으

로 종합평가한다. 현재 AHP 분석에는 사업에 대한 전문지식과 객관성을 가진 전문가가 참여하며, 개별 사업의 예비타당성조사 연구참여진, KDI 공공투자관리센터(PIMAC) 연구관리 책임자, 외부 검토위원 등 8인이 참여하여 평가하도록 하고 있다.

[그림 1] 예비타당성조사 수행 흐름도



8) AHP 과정에서 참여하는 평가자의 작위적인 평가 가능성 및 편이를 최소화하기 위하여 기획재정부가 관리하는 「예비타당성조사 운용지침」에서 경제성 분석, 정책적 분석 및 지역균형발전 분석의 평가 가중치를 위와 같이 가이드라인으로 제시하여 관리하고 있다. 이는 예비타당성조사 평가의 객관성을 제고하기 위한 대안의 하나이다.

〈표 3〉 예비타당성조사 AHP 종합평가의 가중치 산정범위 (현행)

사업 유형	경제성 분석	정책적 분석	지역균형발전 분석
건설	40~50%	25~35%	15~30% ¹⁾
R&D, 정보화	30~50%	기술성, 정책적 분석: 50~70%	
기타 비투자재정	25~50%	50~75%	해당없음

주 : 1) 지역균형발전 분석 항목·가중치의 하한은 2011년 하반기 예비타당성조사부터 15%에서 20%로 상향조정될 예정이다.

Ⅲ. 예비타당성조사 현황 및 성과

1. 예비타당성조사 완료 현황

우선 예비타당성조사의 조사 대상사업 신청 현황을 보자. 최근 6년간 각 부처에서 예비타당성조사를 의뢰한 사업은 총 737건으로 한 해 평균 123건 정도에 이르고 있다. 2009년과 2010년에는 특히 예비타당성조사 신청 건수가 두드러지게 증가하였다. 이는 최근에 신규 재정사업 추진수요가 급증한 데 기인하는 것으로 보인다.

737건의 신청사업 가운데 약 328건이 조사 대상사업으로 선정되었으며, 최근 선정률은 44.5%에 그치는 것으로 주목되고 있다.

〈표 4〉 예비타당성조사 신청 현황

(단위 : 건, %)

구 분	부처 신청건수	선정사업 건수	선정률	비 고
2005	108	48	44.4	
2006	95	46	48.4	F-1국제자동차경주대회/신시-장자도 포함
2007	92	42	45.7	국립생태원, 국립해양생물자원관 포함
2008	101	48	47.5	
2009	176	79	44.9	간이예타 7건 포함
2010	165	65	39.4	간이예타 3건 포함
계	737	328	44.5	

주 : 2010년도 선정사업건수에 2010년도 하반기 제3차 국도/국지도 5개년계획안 일괄예타 90건은 제외함.

부문별 예비타당성조사 수행 실적을 보면, 1999~2010년까지 총 464건(한국개발연구원 최종보고서 인쇄 기준)⁹⁾의 예비타당성조사가 완료되었으며, 「제2차 국도·국지도 검증사업」(96개 사업)을 수행한 2005년을 제외한 2004년과 2006년에는 연간 매년 50건을 상회

〈표 5〉 부문별·연도별 예비타당성조사 수행사업 현황

(단위 : 건)

유형 연도	도로	철도	항만	공항	삼단· 터미널	수자원	문화 관광	보건 복지	R&D	정보화	기타	총계
1999	12	2	1	-	-	1	4	-	-	-	1	21
2000	11	7	5	1	-	1	2	-	-	-	3	30
2001	20	14	1	1	-	-	5	-	-	-	-	41
2002	9	8	2	-	-	5	2	-	-	-	4	30
2003	12	7	3	-	-	5	5	-	-	-	2	34
2004	24	13	1	-	-	3	2	-	-	-	12	55
2005	11	6	2	-	-	3	1	-	-	-	7	30
2006	27	10	5	-	-	1	5	-	-	-	4	52
2007	30	5	1	-	1	1	2	-	1	-	5	46
2008	12	2	4	1	4	2	3	-	2	3	5	38
2009	22	5	2	1	3	12	2	1	5	2	7	62
2010	4	6	2	-	-	-	2	-	4	1	6	25
총계	194	85	29	4	8	34	35	1	12	6	56	464
	(42%)	(18%)	(6%)	(1%)	(2%)	(7%)	(8%)	(0%)	(3%)	(1%)	(12%)	(100%)

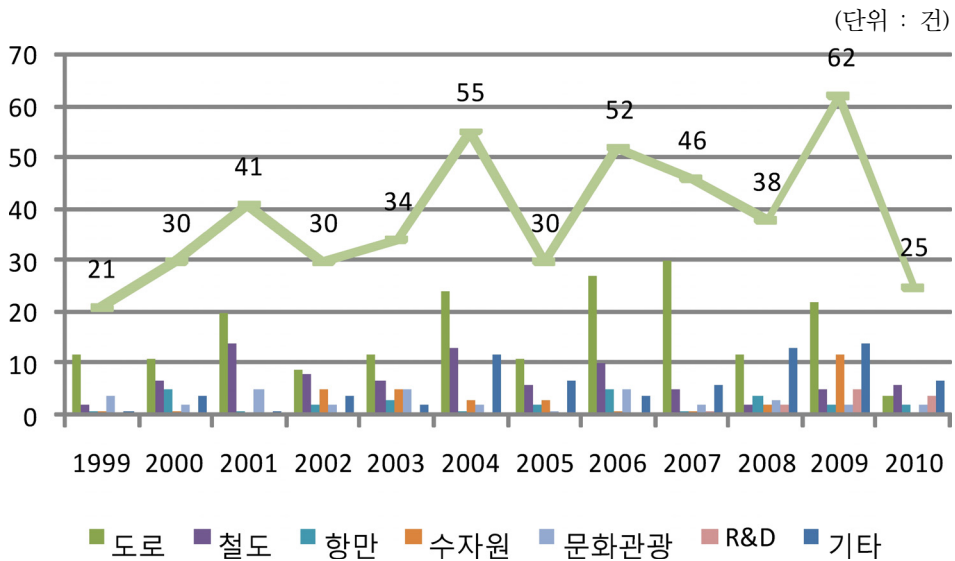
- 주 : 1. 연도는 예비타당성조사 보고서 출판연도 기준
 2. 예타 수행건수는 462건이나, 이 중 2건은 예타 이후 사업이 나누어서 추진 중으로 각 2건으로 나누어서 분석함.
 3. 청소년 한부모 자립지원사업(기타 비투자재정) 제외
 4. 기타사업은 자유무역지역 조성, 단지·클러스터 조성, 병원, 우체국, 과학관 등 포함.
 자료 : KDI 공공투자관리센터 내부자료

9) 앞서 주1)에서 언급한 바와 같이, 연도별 예비타당성조사 건수를 조사하는 데 있어 무엇을 기준으로 측정하는가에 따라 약간의 차이가 발생한다. 기획재정부의 보도자료 생산 기준, 기획재정부의 예산 반영 시점 기준, 혹은 한국개발연구원의 최종보고서 생산 기준 등이 필요에 따라 다양하게 쓰이고 있다. 여기서는 한국개발연구원의 최종보고서 인쇄 기준을 적용하기로 한다.

하였다.¹⁰⁾ 도로 및 철도부문 사업이 각각 194건, 85건으로 그간 수행된 예비타당성조사 의 약 2/3를 차지하고 있는 점은 여전히 도로, 철도사업들이 누적빈도에서 가장 높은 수치를 차지하고 있음을 보여준다. 최근에도 국도 정비사업과 대도시권 혼잡도로, 산단진입 도로 등 도로부문의 사업의 비중이 적지 않으며, 연구개발사업과 국립 해양박물관 건립 등 문화부문사업 등 교통부문사업 이외 다양한 부문의 사업에 대해서 예비타당성조사가 수행되고 있다.

연도별 추진 사업 추이를 그림으로 나타내면 아래와 같다. 이미 지적한 바와 같이 2004 년과 2009년에 특히 사업 건수가 높은 것은 신정부가 들어서고 나서 새롭게 추진하는 신규사업 건수가 많아진 데 일부 기인한 것으로 판단된다. 2010년의 경우 사업 건수가 매우 작은 것은 아직까지 조사가 완료되지 못한 사업들이 다수 있기 때문이지 다른 이유가 있는 것이 아니며, 진행 중인 사업 건수를 포함할 경우 전반적인 추이와 크게 다르지 않다.

[그림 2] 부문별 · 연도별 예비타당성조사 수행사업 현황



주: 공항, 산단·터미널, 보건복지, 정보화 사업은 기타부문에 포함
 자료: KDI 공공투자관리센터 내부자료

10) 2003년 「춘천~양양간 고속도로 건설사업」, 2005년 「재활전문산재병원사업」, 2006년 「인천공항 자유무역지역 조성(2단계)사업」, 「인덕원~병점 전철사업」 포함.

〈표 6〉 부문별·연도별 예비타당성조사 총사업비 규모 분포

구 분	1,000억원 미만		1,000억원 ~3,000억원	3,000억원 ~5,000억원	5,000억원 이상	총계	1,000억원 미만 사업비중(%)	
		800억원 미만						
부 문 별	도로	52	38	82	22	38	194	27
	철도	6	4	20	15	44	85	7
	항만	5	3	12	3	9	29	17
	공항	1	-	2	-	1	4	25
	산단·터미널	2	1	4	1	1	8	25
	수자원	10	7	16	5	3	34	29
	문화관광	7	2	21	2	5	35	20
	보건복지	0	-	-	1	-	1	0
	R&D	3	-	5	1	3	12	25
	정보화	0	-	3	1	2	6	0
	기타	12	8	29	8	7	56	21
연 도 별	1999	5	4	3	2	11	21	24
	2000	5	3	11	2	12	30	17
	2001	7	4	17	6	11	41	17
	2002	2	2	11	6	11	30	7
	2003	6	5	11	7	10	34	18
	2004	18	11	19	8	10	55	33
	2005	4	1	15	3	8	30	13
	2006	9	9	26	4	13	52	17
	2007	11	9	20	6	9	46	24
	2008	12	5	19	2	5	38	32
	2009	15	9	32	8	7	62	24
2010	4	1	10	5	6	25	16	
총계	98	63	194	59	113	464		
	21%	14%	42%	13%	24%	100%		

전체 464건의 조사완료 대상사업들을 총사업비 기준으로 분류해 보면 1999~2010년간 총사업비 규모가 1,000억~3,000억원인 사업이 전체 사업의 약 42%이며, 총사업비 5,000억원 이상인 사업도 24%의 비중을 차지하고 있다. 철도부문의 경우는 85건의 사업 가운데 5,000억원 이상인 사업이 44건으로 약 52%를 차지하고 있어 다른 사업부문에 비하여 단일 부문으로 총사업비 규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 도로의 경우 사업 건수는 194건으로 가장 높지만 5,000억원 이상 사업 건수는 38건으로 철도부문 건수보다 낮았다. 도로부문에서는 총사업비 규모가 1,000억원 미만 사업 건수도 52건, 27%에 이르고 있음이 흥미롭다. 항만부문의 경우도 총사업비 5,000억원 이상 사업 건수가 9건에 이르고 있으며, 문화관광부문에서도 5건의 사업이 총사업비 5,000억원 이상이다.

연도별 분석 결과를 상세히 살펴보면, 1999~2010년간 전체 464건 중 사실상 AHP 종합평가 점수가 0.5 이상, 즉 $AHP \geq 0.5$ 인 사업은 269건으로, 사업이 타당성이 있는 것으로 통과된 사업($AHP \geq 0.5$)은 평균 58%를 차지하고 있다. 2003~2010년간 수행한 사업만 분석할 경우에는, 342건 중 $AHP \geq 0.5$ 는 224건으로 평균 65%를 차지하였다. 2004년에 특히 통과율이 높았던 이유는 경제자유구역 지원도로 및 공동구 건설사업에서 AHP가 0.5를 상회하는 사업이 8건¹¹⁾ 포함되었기 때문으로 보인다. 2008년 이후 최근 연도에도 역시 통과율 비율이 높아지는 경향이 있는데, 이는 조사가 진행되는 과정에서 타당성이 낮게 추정되는 경우 조사완료 이전에 사업의 규모 및 범위를 재조정하여 총사업비 규모를 낮추어 조사를 재의뢰하는 사례가 많아지는 데 기인하는 것으로 보인다.¹²⁾

부문별로 경제성 분석 결과를 살펴보면, 항만부문 사업의 경우 B/C가 1 이상인 사업의 비율이 69%로 가장 높게 나타났다. 반면 문화·관광부문 사업의 경우 29%에 불과하여 대체로 경제성 분석 결과가 낮은 것으로 나타났다. 도로 및 철도부문 사업도 경제적 타당성이 확보되지 못한 사업이 50% 이상을 시현하였다.

11) 재정경제부가 소관부처인 송도신도시 중앙대로, 송도 1,3공구 공동구 설치, 송도해안도로 확장공사, 예단포~운남, 중산동간 도로개설, 경인고속도로 직선화, 의곡~부산과학산단간 도로개설, 소사~녹산간 도로개설, 갈사만진입도로 3호선 등 포함.

12) 예비타당성조사가 첫 시행된 해인 1999년에는 AHP 분석을 시행하지 않았다. 대신 '사업추진이 시급한 사업' 혹은 '중장기적으로 검토할 사업'으로 구분하여 조사 결과를 발표하였는데, 전자, 즉 '사업추진이 시급한 사업'을 지금의 분석체계에서 AHP가 0.5 이상인 사업으로 해석할 수 있다.

〈표 7〉 부문별 예비타당성조사 경제성 분석 결과(1999~2010)

유형	BC<1	BC)=1(A)	계(B)	A/B(%)
도로	108	86	194	44
철도	46	39	85	46
항만	9	20	29	69
공항	2	2	4	50
산단·터미널	5	3	8	38
수자원	16	18	34	53
문화관광	25	10	35	29
보건복지	1	0	1	0
R&D	6	6	12	50
정보화	6	0	6	0
기타	24	32	56	57
총계	248	216	464	47

〈표 8〉 부문별 예비타당성조사 타당성 판단(AHP) 분석결과(1999~2010)

예타 결과 유형	BC<1				BC)=1				총계	AHP)= 0.5	통과율 (%)
	AHP <0.5	AHP >=0.5	AHP 미시행	소계	AHP <0.5	AHP >=0.5	AHP 미시행	소계			
도로	65	31	12	108	1	74	11	86	194	105	54
철도	27	16	3	46	1	35	3	39	85	51	60
항만	5	4	-	9	-	17	3	20	29	21	72
공항	2	-	-	2	-	2	-	2	4	2	50
산단· 터미널	4	1	-	5	-	3	-	3	8	4	50
수자원	8	8	-	16	-	17	1	18	34	25	74
문화관광	16	5	4	25	2	7	1	10	35	12	34
보건복지	-	1	-	1	-	-	-	0	1	1	100
R&D	2	4	-	6	-	6	-	6	12	10	83
정보화	3	3	-	6	-	-	-	0	6	3	50
기타	17	7	-	24	2	28	2	32	56	35	63
총계	149	80	19	248	6	189	21	216	464	269	58
	(32%)	(17%)	(4%)	(53%)	(1%)	(41%)	(5%)	(47%)	(100%)		

자료: KDI 공공투자관리센터 내부자료

경제성만이 아니라 전체적인 사업의 타당성 판단지표인 AHP 지표를 기준으로 AHP 분석 결과를 살펴보면, 1건을 수행한 보건복지부문을 제외할 경우 R&D분야의 통과율이 83%로 가장 높으며, 수자원 및 항만부문의 통과율이 각각 74%, 72%로 70% 이상의 통과율을 보이고 있다. 문화·관광부문 사업에서는 B/C<1인 사업 가운데 5개 사업의 AHP 분석 결과가 0.5%를 상회하여 전체적으로 34%의 통과율을 보였다.

이제는 예비타당성조사의 결과가 아니라 동 조사가 완료된 다음에 후속조치가 어떻게 이루어졌는지 살펴보고자 한다.¹³⁾ 예비타당성조사가 완료된 다음 사업이 추진중인 사업은 현재 총 274건(59%)이며, 이 가운데 예비타당성조사 결과 B/C<1, AHP<0.5인 사업

〈표 9〉 예비타당성조사 완료 후 추진 중 사업의 예타 분석결과(연도별)

예타 연도	BC<1				BC>=1				총계	AHP>=0.5	비율 (%)
	AHP <0.5	AHP >=0.5	AHP 미시행	소계	AHP <0.5	AHP >=0.5	AHP 미시행	소계			
1999	-	-	3	3	-	-	9	9	12	0	0
2000	1	1	3	5	-	6	7	13	18	7	39
2001	8	3	1	12	-	8	-	8	20	11	55
2002	3	2	-	5	-	9	-	9	14	11	79
2003	2	1	-	3	-	14	2	16	19	15	79
2004	4	12	-	16	1	21	-	22	38	33	87
2005	2	3	-	5	-	12	-	12	17	15	88
2006	4	7	-	11	2	19	-	21	32	26	81
2007	-	5	-	5	-	19	-	19	24	24	100
2008	2	8	-	10	-	12	-	12	22	20	91
2009	2	13	-	15	-	23	-	23	38	36	95
2010	-	9	-	9	-	11	-	11	20	20	100
총계	28 (10%)	64 (23%)	7 (3%)	99 (36%)	3 (1%)	154 (56%)	18 (7%)	175 (64%)	274 (100%)	218	80

자료 : KDI 공공투자관리센터, 기획재정부 내부자료

13) 예비타당성조사가 완료되고 사후적으로 어떻게 추진되어 왔는지에 대하여 최근 별도의 조사를 시행하였다. 현재 단계에서 각 사업별로 추진 내용이 무엇인지 조사하는 데 기획재정부 재정정책국 및 예산실의 도움이 컸음을 밝힌다.

중에서 추진된 사업 건수도 28건(10%) 포함된 것이 흥미롭다. AHP < 0.5임에도 불구하고 사업이 추진된 것은 대부분 예비타당성조사 이후의 국회 예산승인 단계에서 예산이 반영된 사례에 기인하는 것으로 추정된다.

반면 예비타당성조사 이후 미추진된 사업은 총 190건(41%)이며, 이 가운데 예비타당성조사 결과가 B/C > 1, AHP > 0.5 등으로 좋게 나왔으나 미추진된 사업도 35건(18%)에 이르고 있다.

〈표 10〉 예비타당성조사 완료 후 미추진 사업의 예타 분석결과(연도별)

예타 연도	BC < 1				BC >= 1				총계	AHP >= 0.5	비율 (%)
	AHP < 0.5	AHP >= 0.5	AHP 미시행	소계	AHP < 0.5	AHP >= 0.5	AHP 미시행	소계			
1999	-	-	8	8	-	-	1	1	9	0	0
2000	5	-	3	8	-	2	2	4	12	2	17
2001	13	1	1	15	-	6	-	6	21	7	33
2002	8	3	-	11	1	4	-	5	16	7	44
2003	11	1	-	12	-	3	-	3	15	4	27
2004	9	2	-	11	-	6	-	6	17	8	47
2005	8	1	-	9	1	3	-	4	13	4	31
2006	17	-	-	17	-	3	-	3	20	3	15
2007	20	1	-	21	-	1	-	1	22	2	9
2008	10	2	-	12	-	4	-	4	16	6	38
2009	17	4	-	21	1	2	-	3	24	6	25
2010	3	1	-	4	-	1	-	1	5	2	40
총계	121 (64%)	16 (8%)	12 (6%)	149 (78%)	3 (2%)	35 (18%)	3 (2%)	41 (22%)	190 (100%)	51	27

자료 : KDI 공공투자관리센터, 기획재정부 내부자료

예비타당성조사 이후에 추진 중인 사업 274건을 현재 시점에서의 추진단계별로 파악해 보면, 착공 전 78건, 공사 중 146건, 완공 50건으로 구분된다. 추진 중인 사업 가운데 약 18%(예타 수행사업 전체 중 11%)인 50건이 이미 완공이 되어 운영 및 유지관리 단계에 있음을 알 수 있다.

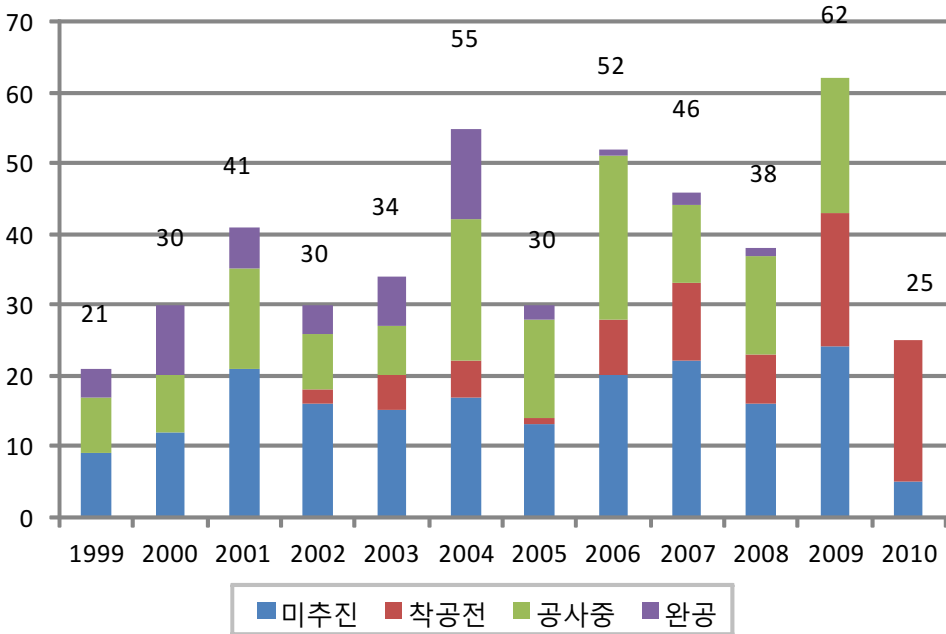
예비타당성조사 후 추진 중인 274건 사업을 사업부문별로 구분하면 도로사업이 118건이며, 철도사업이 46건, 항만·수자원·문화관광사업이 각 18건을 차지하고 있다. 예비타당성조사의 초기단계에서는 대부분 도로 및 철도사업 위주로 조사가 이루어졌기 때문에 현재 진행단계에 있는 사업도 도로 및 철도사업이 단연 큰 비중을 차지하고 있는 것이다. 완공된 사업 50건 가운데 도로가 19건, 철도가 7건, 항만이 5건, 문화관광이 6건, 기타 1건 등이다. 50건의 완공된 사업은 모두 운영 중이며, 현재 추가적으로 6건의 사업이 부분운영 단계에 있는 것으로 파악되고 있다.

〈표 11〉 예비타당성조사 완료 후 사업추진 단계 조사결과(연도별)

사업단계 예타연도	미추진	추진사업				총계
		착공전	공사중	완공	소계	
1999	9	-	8	4	12	21
2000	12	-	8	10	18	30
2001	21	-	14	6	20	41
2002	16	2	8	4	14	30
2003	15	5	7	7	19	34
2004	17	5	20	13	38	55
2005	13	1	14	2	17	30
2006	20	8	23	1	32	52
2007	22	11	11	2	24	46
2008	16	7	14	1	22	38
2009	24	19	19	-	38	62
2010	5	20	-	-	20	25
총계	190	78	146	50	274	464
	(41%)	(17%)	(31%)	(11%)	(59%)	(100%)

주: 착공 전은 기본계획, 기본설계, 실시설계 등 단계를 포함하며, 예비타당성조사 이후 사업추진이 결정되었으나 예산부족 등으로 예산집행이 지연되고 있는 사업도 포함함.
 자료: 기획재정부 내부자료.

[그림 3] 연도별 사업추진 현황



2. 예비타당성조사 성과의 평가

2000년대 들어와 예비타당성조사제도는 예산 편성과 집행의 새로운 중요 과정으로 정착되면서 정부의 재정운용 과정에서 ‘게이트 키퍼(gate-keeper)’, 즉 문지기로서의 순기능을 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 예비타당성조사제도는 예산낭비 방지 및 재정운용의 효율성을 제고하고, 타당성 재조사제도를 강화하는 계기를 마련하였을 뿐만 아니라 사업부처에서 수행하는 타당성조사의 방법론을 정립하는 데에도 기여하는 순기능을 하였다. 2002년 OECD 한국경제 보고서는 예비타당성조사제도 도입을 예산 및 재정개혁의 모범사례라고 소개하기도 했다.¹⁴⁾

예비타당성조사 제도는 당초 사업부처 및 일부 민간 전문가 집단에서 제기한 회의론을 극복하고 조기에 예산 편성의 중요한 한 과정이라는 인식을 정착시켰다. 불요불급한 사업의 무리한 추진을 비교적 적은 비용으로 사전에 검토하여 국가재정의 효율적 운영에 기

14) OECD, OECD Economic Surveys, Korea, 2000, p.71 참조.

여하였다. 예산당국과 사업부처의 예산 협의과정에서 존재하던 정보의 비대칭 문제를 완화하였으며, 소위 공적조사 과정(public inquiry process)의 확립에 기여하였다. 예컨대 예비타당성조사 성과를 바탕으로 총사업비 관리과정에서 타당성 재조사제도가 강화되었고, 구 건설교통부의 「공공교통시설 개발사업에 대한 투자평가지침」, 철도청의 「철도 투자분석 및 평가편람」 제정 등 사업시행 부처, 연구기관의 타당성 조사 방법론 발전을 촉진시켰다. 지방자치단체가 시행하는 투·융자사업에 대한 투자심사에 있어서도 지방재정법에 따라 예비타당성조사를 수행하도록 하는 효과를 가져왔다.

한국경제 60년사 편찬위원회(2010)는 한국의 그간 재정정책을 평가하면서, 예비타당성 조사가 그동안 비효율적인 사업에 대한 자원배분을 통제하는 데 크게 기여한 것으로 평가하고 있다. 또한 수준 높은 타당성 평가 방법론을 정립하고 확산시켰다는 점도 긍정적으로 평가하였다. 그러나 예산당국이 세부사업의 타당성을 모두 검토하여 투자방향을 결정하는 것이 일선부처의 자율과 책임을 저해한다는 지적도 있음을 강조하였다. 조사 건수의 폭증 역시 예산당국의 관리능력에 상당한 부하를 초래하고 있음을 지적한다. 근본적인 문제는 일선부처가 경성예산제약(hard budget constraint)을 느끼지 못하여, 타당성이 낮더라도 신규 사업을 계속 시작할 유인을 가지고 있는 문제를 지적한다. 따라서 일선부처의 책임의식이 약하여 자율과 재량을 확대해 주기 어려운 상황이므로 앞으로는 경성예산제약을 도입하기 위한 다양한 방안을 모색할 필요가 있음을 강조하고 있다.¹⁵⁾

예비타당성조사제도가 도입된 지 10년 이상이 경과하면서 제도의 당위성과 제도 자체에 대한 이해도와 활용도가 제고되었지만 제도의 운용과 일부 개발사업에서의 분석방법론에 대해서도 사업부처와 지역, 이해 관계자들의 이견과 불만이 제기되고 있다. 사업성이 높은 SOC 사업을 중심으로 스톡이 확충되면서 현재 사업성이 비교적 낮은 낙후지역의 사업에 대한 예비타당성조사 결과 및 방법론의 유용성에 대한 의문이 제기되고 있다. 특히, 낙후지역에 대한 정책적 배려와 인구가 과소하여 경제성을 확보하기 어려운 비수도권(지방) 지역의 사업에 대하여 분석 방법론에 대한 문제가 제기되는 것이다. 한편, 최근에는 과거 참여정부 기간 동안 지역낙후도 등에 대한 배려가 지나치게 높아 경제성 위주의 평가가 이루어지지 못하고 평가결과가 지역낙후도 등 정책적 변수에 의해 왜곡되었다는 정반대의 주장도 제기되고 있는 실정이다.¹⁶⁾

15) 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사: 경제일반』, 제4장 재정정책, 한국개발연구원, 2010.

16) 국회 이한구 의원 국정감사 질의서 참조(2008. 10).

예비타당성조사를 통과한 사업들을 중심으로 조사 이후 단계에서 예산편성이나 사업의 사후관리가 어떻게 이루어졌는지, 그리고 당초 예비타당성조사 단계에서 예측되었던 비용 및 편익 관련 쟁점들이 사후적으로 어떻게 시현되었는지에 대한 사후평가 필요성도 제기되고 있다. 조사 이후 단계에서 예산이 어떻게 편성되었고 사후관리가 어떻게 되었는지에 대해서 보다 체계적인 현황 파악이 선행되어야 쟁점 논의가 가능할 것이다. 조사 결과에 대한 사후평가 역시 일부 사업들을 중심으로 사후적인 평가를 실시해 보아야 예비타당성조사가 사전적 단계에서 어떻게 정확하게 이루어졌으며 어떠한 문제점이 있는지 논의가 가능할 것이다.

IV. 향후 쟁점 및 주요과제

예비타당성조사제도 운용 및 분석방법론 등과 관련하여 지금까지 해당 사업부처 및 지방자치단체 등의 관련 이해당사자들이 제기하거나 조사사업을 수행하면서 인식된 쟁점은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 조사 제도 및 운영과 관련한 쟁점이고, 다른 하나는 조사방법론과 관련한 것이다. 제도 및 운영과 관련한 쟁점은 본 조사제도를 전체적인 국가 재정 및 예산관리 차원에서 어떻게 활용할 것이며, 어떻게 조사 대상사업을 채택하고, 어떻게 평가를 주관하고 관리하며, 그 평가결과를 어떻게 활용할 것인가에 대한 물음을 중심으로 제기되는 쟁점들이다. 다시 말해서 예비타당성조사의 거버넌스(governance)에 대한 쟁점이라고 할 수 있다. 조사방법론과 관련된 쟁점은 조사단계에서 실제로 평가를 어떤 방법을 적용하여 실시할 것인가, 평가의 기준, 척도, 파라미터들이 적절한가에 대한 물음과 관련한 쟁점이 대상이 된다. 평가방법론이 평가 결과에 심대한 영향을 미치기 때문에 조사방법론에 대한 논란도 끊이지 않고 제기되고 있다. 조사제도 및 운영과 관련한 거버넌스 쟁점 및 과제를 먼저 살펴보기로 하자.

1. 예비타당성조사 거버넌스 개선 관련 주요 쟁점 및 과제

가. 대상사업(면제사업) 선정 명확화

최근 예비타당성조사 대상사업 혹은 면제사업 선정에 관한 내용을 법률로 규정해야 한

다는 논쟁이 정치권을 중심으로 활발하게 제기된 바 있다. 자의적으로 대상사업을 선정하거나 혹은 면제시킴으로써 조사의 실효성이 침해될 위험이 있다는 취지에서 아예 조사 대상사업 선정단계에서부터 어떤 사업을 선정할 것인지 그리고 어떤 사업을 조사 면제 대상으로 할 것인지 법에서 규율하자는 주장이 제기된 것이다.¹⁷⁾ 예비타당성조사 대상사업 및 제외 대상사업 선정이 정치적으로 악용될 소지가 있으며, 특히 국가재정법 시행령에서 조사 면제사업을 지정할 수 있도록 한 조항이 상위법의 취지에 반할 위험이 있다는 주장이 강하게 제기되었다.

조사 면제사업 선정방식과 관련하여 상위법 취지에 반하느냐에 대한 법률적인 해석을 제외하고 실제로 조사 대상사업을 선정하고 조사를 수행하는 입장에서만 판단해 본다면, 사전에 법률로써 사업의 범위 및 내용을 명확하게 규정하기 어려운 사업들이 자주 나타나기도 하는 점을 고려해 볼 때 모든 것을 사전에 법률로 규정하기보다 법률의 원활한 집행을 위해 시행령의 위임범위를 적절하게 활용하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 당초 국가재정법 제정 시에도 예비타당성조사 제외 규정을 시행령에서 규정한 바 있는데 이러한 점을 참작했을 것으로 파악된다. 다만, 법률 및 시행령의 해석에서 오해의 소지가 있는 부분은 보다 명확하게 규정하는 것이 필요할 것이다. 더불어 국가 정책적으로 탄력적 운영이 필요한 사업 혹은 예비타당성조사의 실익이 높지 않은 사업인 경우, 시행령으로 제외사업을 정할 수 있는 길을 열어놓는 것이 바람직하다고 판단된다.

나. 예비타당성조사와 타당성조사제도의 역할 분담

예비타당성조사제도를 1999년에 도입할 당시부터 예비타당성조사와 타당성조사 사이의 역할 재정립 문제가 쟁점으로 제기된 바 있으며, 이러한 문제는 예비타당성조사제도가 예산편성의 주요 과정으로 정착된 지금 시점에서도 여전히 유효한 쟁점으로 간주될 수 있다. 국토해양부를 중심으로 한 사업 주무부처는 예비타당성조사가 타당성조사 영역까지 확대 시행됨으로써 업무중복 문제를 야기할 가능성을 문제점으로 거듭 제기하였다. 그러나 기존의 타당성조사는 기술적인 측면의 검토에 중점을 두는 반면 예비타당성조사는 전반적인 예산운용 및 국민경제에 미치는 효과 등을 예비단계에서 조사하는 제도이므로 양자는 뚜렷하게 역할이 구분된다고 할 수 있다. 다만, 시간이 경과함에 따라 예비타

17) 예비타당성조사 면제대상을 법률로 규정하자는 주장은 주로 국회에서 의원입법 형태로 제기되었는데, 2009년 및 2010년에 여러 경로를 통하여 의원입법 형태로 유사한 법률안이 몇 가지 제출된 바 있다.

당성조사의 범위 및 연구 내용이 점차 정교해지는 경향이 있기 때문에 불필요하게 기술적인 부분까지 예비단계에서 상세하게 조사하여 타당성조사와 중복문제가 발생하지 않도록 노력할 필요성은 남아 있다고 하겠다.

다. 대상사업 총사업비 규모 상향조정 검토

예비타당성조사의 대상사업은 국가재정법 시행령 제13조제1항에서 ‘총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규사업’으로 구체적으로 규정하고 있으나, 최근 주요 재정사업들의 총사업비 규모 증가추이 및 사업 1건당 약 9천만원~1억원의 예비타당성조사 비용 등을 고려해 볼 때 대상사업 총사업비 규모를 상향조정하자는 논의가 있어 왔다.

하나의 대안으로 검토되는 것은 대상사업 규정을 ‘총사업비 규모 1,000억원 이상’으로 상향조정하여 대상사업을 축소 조정하는 방안이다. 본 조치와 더불어 총사업비 500억원~1,000억원인 사업에 대해서는 간이예비타당성조사 방식의 총사업비 검토 등을 강화하는 대안이 함께 논의된다. 500억원 이상 사업으로 규정된 것을 1,000억원 이상 사업으로 상향 조정하더라도, 대상사업 범위를 한꺼번에 500억원 이상에서 1,000억원 이상으로 조정하면서 발생할지 모르는 사업 관리상의 도덕적 해이나 관리부실 문제를 최소화하기 위하여 간이예비타당성조사 방식의 총사업비 검토를 강화하는 대안이다. 간이예비타당성조사는 국가재정법의 예비타당성조사 조항에 근거하여 기획재정부 내부 운용지침으로 규정되어 있는 『예비타당성조사 운용지침』에 따라 해당 사업에 대한 비용편익분석 대신 간이적인 비용분석만을 시행하는 제도인데,¹⁸⁾ 굳이 간이예비타당성조사를 실시하는 것은 500억원~1,000억원 규모 사업들에서의 도덕적 해이를 예방하기 위한 것이다. 참고로 만약 총사업비 규모 1,000억원 이상이고 국가 재정지원 규모가 500억원 이상인 신규사업으로 대상사업을 축소 조정할 경우 과거 1999~2010년간 수행된 예비타당성조사 사업 464건 사례에 비추어 볼 때 총조사 건수 464건 가운데 약 20% 정도의 사업이 조사 면제될 것으

18) 간이예비타당성조사는 국가재정법에서 명시적으로 따로 규정된 제도는 아니지만, 당초의 예비타당성조사 조항에 근거하되 예비타당성조사 면제사업 등 조사의 실익이 없는 경우 등 예외적인 경우에 비용편익분석 대신 비용분석 위주로 조사를 갈음하는 제도를 말한다. 간이예비타당성조사제도에 관해서는 기획재정부의 『예비타당성조사 운용지침』 제13조에 구체적으로 규정되어 있는데, “기획재정부 장관은 필요한 경우 제11조의 규정에 의한 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영할 수 있도록 규정” 되어 있다.

로 파악되고 있다.

대상사업 총사업비 규모를 상향조정할 경우에는 의도적으로 사업비를 축소조정하거나, 하나의 사업을 다수 사업으로 나누는 등의 편법적 행위에 대한 사후관리 또한 강화해야 할 것이다.

라. 조사과정과 의사결정과정의 분리 검토

예비타당성조사는 조사의 종합결론을 AHP 종합평가 수치로 제시함에 따라 AHP 종합평가 수치가 종종 해당사업의 추진 유무를 판단하는 ‘의사결정 과정’으로 확대 해석되는 사례가 발생하고 있다. 예컨대 예비타당성조사는 국가 주요 재정사업에 대한 하나의 ‘조사과정’으로서 해당 사업추진의 타당성 여부를 조사하여 의사결정과정에 필요한 보고서를 생산하는 것이 역할임에도 불구하고, 본 조사보고서의 AHP 결과가 단순화된 수치로 표시됨으로써 ‘조사결과’가 이후의 의사결정과정에 영향을 미치게 되고 ‘조사결과’가 ‘의사결정과정’으로 확대 해석되는 경향이 발생하고 있는 것이다.

이것은 예비타당성조사가 문자 그대로 하나의 ‘조사과정’이라는 점을 상기해 볼 때 바람직하지 않은 현상이라 하겠다. ‘조사과정’은 조사의 역할 범위 내에서 유용한 것이며, 당초 본 제도를 도입할 때부터 예비타당성조사는 예산당국의 예산편성 ‘의사결정과정’에 필요한 자료를 생산 공급하는 역할이다. 따라서 본 조사 결과가 의사결정과정으로 오인되는 것은 당초의 목적과 일치하지 않는다.

AHP 결과는 ‘조사과정’에서 KDI를 비롯한 연구조사팀이 제시한 의견에 지나지 않으므로 연구조사팀의 의견을 바탕으로 예산당국에서 최종 ‘의사결정’을 하는 과정을 별도로 마련하여 ‘조사과정’과 ‘의사결정과정’을 분리하는 제도개선이 필요할 것이다. 첫 번째 개선방안으로는, ‘조사과정’에서는 AHP 종합평가를 생략하고 최종보고서 내용, 즉 경제성 분석 및 정책적 분석 결과 등만(단, AHP는 미 실시) 제출하되, 기획재정부 주관으로 AHP를 따로 실시하여 최종 ‘의사결정’을 하는 대안을 고려할 수 있다. 이 때 기획재정부가 총괄하는 AHP 과정에 기획재정부, 사업 주무부처뿐만 아니라 필요시에는 KDI와 지방자치단체 및 민간 전문가 그룹 등도 참여하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

다른 대안으로는 현재와 같이 ‘조사과정’에서 AHP 종합평가를 계속 시행하되, AHP 결과가 회색지역 ($0.45 < \text{AHP지수} < 0.55$)에 포함되는 경우, KDI의 AHP 결과 및 여타 정책적 사항 등을 종합 고려하여 기획재정부가 최종 의사결정을 별도로 시행하는 대안을 검

토할 수 있다. 이 경우 기획재정부의 내부 정책적 판단에 의해 최종 의사결정을 하거나, 필요한 경우에는 기획재정부가 주관하여 ‘의사결정’을 위한 AHP를 별도 실시할 수도 있을 것이다. 마찬가지로 이때에도 기획재정부의 AHP 과정에 기획재정부 및 사업 주무부처 등이 참여하도록 할 수 있을 것이다.

마. 예산편성 시 투자우선순위 검토방안 마련

예비타당성조사는 개별사업 건별로 타당성 확보 여부를 평가하는 분석방식을 채택하고 있기 때문에, 조사결과를 종합하여 해당사업에 대한 의사결정(Yes 혹은 No)을 하더라도 사실상 사업부문 내라든가, 다른 사업부문사업과의 투자우선순위 비교는 거의 불가능한 체계이다. 예를 들어 A도로사업은 편익비용 비율, 즉 B/C가 1.5이고, B도로사업은 B/C가 1.2이라고 할 때, 일반적으로 A사업이 B사업보다 투자우선순위가 높다고 판단할 근거는 미약하다. 다만, A와 B사업 모두 경제적 타당성을 확보한다는 의미를 가질 뿐인 것이다. A도로사업과 C문화사업 간 투자우선순위 비교를 위해서는 별도의 검토방안이 마련되어야 한다.

예산편성 및 자원배분에 있어서 부문 내, 사업 간, 그리고 다른 부문 사업과의 투자우선순위 및 비율 조정은 항상 주요한 쟁점이 될 수밖에 없으므로 개별 사업에 대한 의사결정과는 별개로 예산편성과정의 부문 내 혹은 부문 간 투자우선순위 판단을 위한 방안도 강구할 필요가 있다. 예비타당성조사 제도와는 별개로 예산제약하에서 부문 내 혹은 부문 간 자원배분 판단 가이드라인을 마련하여야 예비타당성조사제도의 원래 목적이 효율적으로 달성될 수 있을 것이다.

바. 간이예비타당성조사(및 간이타당성재조사) 기능 재정립

간이예비타당성조사(혹은 간이타당성재조사)라는 용어는 국가재정법 예비타당성조사 조항에 근거하여 기획재정부의 「예비타당성조사 운용지침」과 「총사업비관리지침」 등에서 사용하고 있는데, 국가재정법에 따른 예비타당성조사(혹은 타당성재조사) 면제사업에 대하여 다시 예비타당성조사(혹은 타당성재조사)라는 용어를 사용하여 조사하는 것은 부적절한 측면이 있다고 하겠다. 위 지침상 간이예비타당성조사(간이타당성재조사)의 대상은 국가재정법에 따른 예비타당성조사(타당성재조사) 면제사업이기 때문이다.

따라서 예비타당성조사 면제사업 등에 대해서는 필요한 경우 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토하도록 하고, 위 지침상 조문 제목 또한 '적정 사업비 등 검토'와 같이 수정하는 것이 필요할 것이다. 검토 내용에 따라 간이예비타당성조사라는 용어 대신 '적정 사업규모 검토', '총사업비 검토' '대안 검토' 혹은 '적정 사업규모 및 총사업비 검토' 등의 용어를 사용할 수 있을 것이다.

사. 총액배분 자율편성 예산제도와 예비타당성조사제도 조화

예산편성과정은 중앙 예산당국의 예산지침 시달과 같은 하향식 요구와 사업 집행 주무 부처의 예산요구와 같은 상향식 요구가 상호 조정되는 과정이라고 할 수 있다. 전통적으로 우리나라의 예산과정은 상향식 요구가 강했는데, 2004년에 과거 기존의 '부처요구 중앙편성' 방식을 '총액배분 자율편성' 방식으로 개편한 바 있다. '총액배분 자율편성'을 통해 각 집행부처에 지출한도금액을 조기에 엄격하게 제시하지 않는다면, 각 부처는 예산한도 내에서 선택과 집중을 하기보다는 더 많은 사업들을 제시하며 그 정당성을 요구하는 것이 지배적 전략이 될 위험이 있다.

따라서 예산당국이 예비타당성조사제도를 통해 집행부처의 신규사업을 체계적으로 관리하는 장점은 있으나, 동 제도가 총액배분 자율편성 취지를 해칠 위험이 있다는 주장이 가끔 제기되고 있다. 향후에는 체계적으로 사업 타당성 평가를 관리하면서 동시에 예산 자율편성의 취지를 살리는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

아. 예비타당성조사 이후의 사후관리 개선

현재까지 예비타당성조사는 조사 자체에 초점을 두느라 조사 사후단계에 관해서는 체계적인 관리문제를 생각하지 못했다. 조사 대상사업이 여하히 공정하게 선정되고, 조사가 객관적이고 투명하게 이루어지는지 등에 대해서 많은 논란이 제기되었지만, 조사 이후의 사후관리에 대해서는 문제를 거의 논의하지 않았다. 이것은 조사와 완료되고 나면 자연스럽게 총사업비관리 대상사업이 되기 때문에 예비타당성조사와는 별개로 총사업비관리 대상 차원에서 본 사업이 다루어진 데 일부 기인하고 있다.

하지만 예비타당성조사가 완료되고 나면, 조사 결과를 바탕으로 예산편성 여부가 결정되며, 예산편성 결과는 다시 국회에서 사전심의를 거쳐 승인 절차를 거치게 된다. 또 예

산편성이 국회에서 확정되면 사업이 추진단계로 넘어가서, 총사업비관리지침에서 제시된 바와 같이 일반적으로 타당성조사, 기본설계, 실시설계, 보상, 공사의 순서로 진행하게 된다.

이제 예비타당성조사가 완료되고 난 다음 사후관리에도 관심을 기울여야 하는 이유는 본 조사에 적용된 분석방법론이나 제도적인 틀이 이후의 단계에서도 지속적으로 유효해야만 본 제도가 중장기적으로 의미를 가질 수 있기 때문이다. 본 조사에서 이루어진 분석 내용, 예를 들어 총사업비 추정치, 사업 추진상의 위험요소 전망, 수요 예측치 등이 사후적으로 평가해 보았을 때에도 상당한 수준으로 정확해야만 본 조사를 실시하는 이유가 담보된다. 이러한 취지에서 향후에는 예비타당성조사가 완료되고 난 다음 단계에서 사전에 예측된 내용들이 여하히 정확한지 평가를 수행하는 작업이 중요한 시범사업들을 중심으로 수행되어야 할 것이다.

2. 예비타당성조사 분석방법 개선 관련 주요 쟁점 및 과제

가. AHP 분석구조 개선

예비타당성조사에서 AHP 분석은 경제성 분석, 정책적 분석 및 지역균형발전 분석 내용을 바탕으로 참여 연구진의 책임하에 종합결론을 도출하기 위한 과정이다. AHP 분석 시행과 관련하여 다양한 논란이 제기되어 왔는데, 감사원(2004)은 AHP 분석 참여자를 확대하고, 최고 최저점 배제 등 평가방식을 개선하라고 지적한 바 있으며, 감사원 지적에 따라 2005년부터 AHP 방식이 변경된 바 있다. 또한 국회는 예비타당성조사 결과, 경제적 타당성이 낮은 사업에 대해 예산을 반영하는 것을 금지하라고 요구한 바 있다.

기획재정부는 동 조사가 지나치게 경제성 분석 위주로 수행되고 있으며 낙후지역의 경우 경제성이 낮아 원천적으로 통과될 가능성이 낮다는 비판을 고려하여 「예비타당성조사 운용지침」 개정을 통하여 2005년에는 지역균형발전 분석 계층을 격상시켰고, 2009년에는 동 분석의 가중치를 상향조정하였으며, 2011년에는 다시 가중치의 하한을 상향조정하는 조치를 취하였다.

AHP 분석에 있어서 평가요소 항목별로 적정 가중치가 얼마인가에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있다. 경제성 위주의 평가로 가야 한다는 주장이 있는 반면, 정책적 및 지역균형발전 요소를 더 고려해야 한다는 주장이 항상 대립하고 있기 때문이다. 1999년~2010년

간 예비타당성조사의 결과를 권역별로 비교해 볼 때 현재까지 수도권 지역 사업들에서 통과율이 상대적으로 높았지만 강원권을 제외하고는 권역별로 큰 차이를 보이지 않은 것으로 파악되는데, 이는 적어도 광역권역별로 볼 때는 현재의 AHP 구조 내에서도 낙후권역이라고 해서 지나치게 통과율이 떨어지는 것이 아님을 시사한다. 따라서 성급하게 현재의 지역균형발전 가중치를 추가 상향조정하기보다는 향후 추이를 보면서 AHP 분석구조 개선을 검토하는 것이 바람직할 것이다.¹⁹⁾

이외에도 AHP 시행 과정에서 사업부문별로 차별화되고 있는 가중치가 얼마나 적절한지에 대해서도 새로운 검토가 필요할 것이다. 현재 건설부문, 정보화부문, R&D부문, 기타 비투자재정부문 등으로 나누어 항목별 가중치가 약간 차이 나는데, 각 부문별 사업 특성을 재검토하여 적정 가중치 여부를 다시 고민할 필요가 있다.

나. 낙후지역 배려 방안

현재 지역균형발전 분석에서는 시군별, 시도별 지역낙후도 지수를 표준화하여 반영하고 있다. 그러나 현재의 지역낙후도 분석만으로는 지역불균형 해소에 미흡하다는 지적이 있었다. AHP 평가를 위한 낙후도 지수 반영에서 기초자치단체뿐만 아니라 광역자치단체의 낙후도 지수를 반영하고 있으나, 시·군별 및 시·도별 지역낙후도 지수를 산정하여 지역균형발전을 고려하는 현재의 평가방안은 수도권과 비수도권(지방) 간의 지역불균형 해소라는 정책방향을 반영하기에는 한계가 있으므로 광역행정단위의 불균형을 반영하는 방안의 강구가 따로 필요하다는 비판인 것이다. 특히 광역적인 사업범위를 갖는 사업과 국지적인 사업범위를 갖는 사업을 구분하지 않고 지역낙후도를 반영하는 것은 개선되어야 한다는 비판이 제기되고 있다.

예비타당성조사 수행 시 개별 사업의 성격, 사업범위 등을 고려하여 지역낙후도 지수 적용방법을 차별화하는 방안 혹은 비낙후지역에 상대적으로 불리한 가중치 혹은 낙후지역에 상대적으로 유리한 가중치를 별도로 부여하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.

다. R&D부문사업 분석체계 개편

상향식 방식, 즉 Bottom-up 방식으로 추진되는 R&D사업은 사전적 타당성 판단이 어

19) 물론 지역균형발전이 가장 우선적인 평가요소라고 한다면, 현재 권역별 통과율에서 상대적으로 낮은 수준을 시현하고 있는 강원권에 대해서는 별도의 검토가 필요할지 모른다.

려우므로 예비타당성조사와 별개의 예산배분 검토체계를 구축할 필요가 있다는 지적도 거듭 제기된 바 있다. 과학기술부문 사업에 대해서는 중국적으로 기획재정부와 국가과학기술위원회 등의 검토 및 협의의 필요한 사안이다. 현재까지 예비타당성조사는 Top-down 방식의 국가전략 차원의 R&D 사업 및 연구 기반조성 사업 위주로 실시되어 왔다. 이들 사업은 중장기 파급효과가 크며 사업의 결과물이 구체적으로 제시되므로 평가에 용이하였다.

R&D 예비타당성조사가 경제성 평가에 너무 초점을 두기 때문에 정책적 사업 추진이 불가능하다는 지적이 있으나, 경제성, 기술성, 정책적 측면이 적절히 종합평가되는 체계가 바람직할 것이다. 특히 최근 R&D부문에서 조사가 이루어지는 사업들 가운데 상당수가 경제성 기술성을 너무 간과하고 정책적으로만 추진되는 사업들인 점에 비추어 볼 때 세 가지 측면을 적절히 종합평가하는 것이 한 측으로의 편이를 예방할 수 있을 것이다.

라. 비정형사업의 분석방법론 개선

비정형사업인 문화관광부문사업 등의 조사 분석방법론을 업데이트할 필요성도 제기된다. 문화관광부문사업은 조건부 가치측정법(CVM Contingent Valuation Method)에 의해 수요 편익을 추정하는 방식을 쓰고 있으나 주요 분석방법을 보다 정교화하려는 노력이 필요하다. 또한 비정형사업의 경우 추진 사업계획에 대한 체계적인 사전기획 기능을 강화하여, 사업계획이 모호하여 평가의 실익이 떨어지는 사례를 줄여나가야 한다.

기타 사회복지, 보건, 교육, 노동 등의 비투자 재정부문사업에 대해서도 용어 및 분석방법론의 개선이 요구된다. 「예비타당성조사 운용지침」에서 사회복지, 보건, 교육, 노동 등 분야를 통칭하여 기타 비투자재정부문이라고 사용하고 있으나, 건설공사, 정보화, 국가연구개발은 투자대상에 속하나 사회복지, 보건, 교육, 노동, 환경 등 분야는 투자의 대상이 아니라는 오해의 가능성이 있으므로 용어로 인한 불필요한 오해를 방지하기 위해 국가재정법 규정의 문구에 충실하게 그 밖의 사회개발분야사업과 같이 수정할 필요가 있다. 사회복지, 보건, 교육 등의 사업분석을 위해서는 별도의 분석체계를 마련하여야 할 것이다.

마. 택지·산업단지·관광단지·기업도시 등 개발계획의 반영 기준 개선

택지·산업단지·관광단지·기업도시 등 개발계획의 반영 기준에 대한 쟁점이다. 예비

타당성조사 시행 시 불확실성이 높은 개발계획을 반영할 경우, 경제성 분석의 결과가 왜곡될 가능성이 있으며 상위계획 등에서 이미 제시된 개발 계획과의 상충 및 이중 계산 등의 가능성이 있어 현재까지는 개발계획의 반영기준을 지침에서 정립하여 신중하게 적용해 왔다.

그러나 지방의 숙원사업일 경우 지자체의 정책의지로서 개발계획의 반영을 과도하게 요구하여 조사과정에서 논쟁이 발생하는 사례가 자주 발생하고 있다. 또한 국책사업 및 중요한 사업으로 판단되는 지자체의 사업(개발계획)은 「예비타당성조사 일반지침」에서 정하고 있는 요건에 부합하지 않더라도 특정의 개발계획의 실현 가능성을 시나리오로 분석하고, 조사 결과 타당성이 없는 것으로 결론이 나더라도 향후 시나리오의 전제 조건이 부합할 경우 예비타당성조사를 수행한 것으로 같음하는 방안이 필요하다는 의견이 거듭 제시되고 있다.

바. 사회적 할인율 등 적정 국가계수(National Parameter) 업데이트

분석에 적용되는 사회적 할인율 수준은 국가계수(National Parameter)로서 경제성 분석(B/C 비율) 결과에 큰 영향을 미치므로 적정 할인율은 한정된 예산으로 세대 간 자원 배분하는 데 중요한 요소로 작용한다. 이 때 적정수준에 대한 견해는 다양하며, 국가마다 결정방법이 상이한데, 사회적 할인율 추정치를 장기 국채이자율 등 기준이자율, 사회적 시간선호율, 투자수익률 등 지표를 고려하여 도출하는 것이 일반적 사례이다.

우리나라에서도 예비타당성조사제도를 처음 도입할 당시 한국개발연구원의 자체 연구를 통하여 1999년 7.5%의 실질 사회적 할인율을 적용하기로 하였고, 2004년에는 그 수치를 6.5%로 하향조정하였으며, 2007년 다시 5.5%로 하향조정한 바 있다. 시간의 경과 혹은 경제환경의 변화에 따라 공공투자의 경제적 효과가 적절히 평가될 수 있도록 적정 수준의 사회적 할인율을 결정하여야 한다. 할인율이 지나치게 높으면 경제적 타당성을 확보할 수 있는 사업 건수가 없어지며, 할인율이 너무 낮으면 경제적 타당성 확보 사업 건수가 너무 많아질 우려가 있기 때문이다. 최근 영국 등 선진국의 하향조정 사례 및 저금리 기조 정착 등을 고려하여 사회적 할인율 5.5%의 추가 하향조정이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.²⁰⁾

20) 영국의 경우 2003년 말에 실질 사회적 할인율을 당초 6% 수준에서 3.5%로 대폭 낮춘 바 있다. 이러한 하향조정에는 금리 추이, 투자수익률 추이 등 경제환경 변화 등이 고려되었겠지만, 정부가 추가적으로 시행할 공공투자사업이 얼마나 더 남아 있으며 이들을 재원문제와 연계하여 어느 수준으로 채택할 것인지를 장기적인 정책과 연계하여 고려하는 측면도 내재되어 있다고 할 수 있다.

사. 민간투자사업과의 연계 검토

현재 예비타당성조사의 재정사업에 대한 타당성 평가과정에서 경제성이 높은 것으로 분석되는 사업에 대해 민간투자 연계방안 검토 및 재무성 분석을 통해 민간투자 추진 가능성을 검토하도록 하고 있다. SOC에 민간자본을 활용하여 부족한 재정여건을 보완하면서 필요한 SOC 시설을 적기에 확충하기 위해서는 예비타당성조사 단계에서 재정사업으로 추진할 것인지 민자사업으로 추진할 것인지를 판단할 수 있는 제도적 장치의 강화가 필요한 것이다.

최근 도입된 예비민자적격성조사제도(2009.10) 등을 통하여 예비타당성조사 수행 시 민간자본 활용이 가능한 사업에 대해 민자사업 추진 가능성도 함께 검토하여 민자 추진이 가능한 사업은 민간투자 방식으로 검토하도록 하고 있으나 실제 적용은 잘 이루어지지 않고 있다. 향후에는 대상사업 선정 및 타당성(적격성) 평가과정에서 민간투자사업과 재정사업을 통합 관리하는 방안도 검토하여야 할 것이다.

아. 기타

최근 예비타당성조사가 현재 진행중인 과정에서 잦은 사업계획 변경으로 인하여 연구기간이 장기화되고 예비타당성조사제도의 의미가 퇴색되는 사례가 발생하고 있다. 당초 의뢰된 사업계획에 대한 조사가 상당 기간 이루어진 이후에 사업계획을 변경하는 것은 평가의 중간단계에서 평가결과에 영향을 미치게 되어 평가결과를 왜곡할 위험이 있다. 따라서 주무부처에서 사전단계에 보다 철저한 사전 사업계획을 마련하여 제출하도록 유도할 필요성이 제기된다. 나아가 조사의 중간단계에서 필요시 사업계획 변경과 관련한 절차 내지 한계를 구체적으로 규정함으로써 사업부처가 함부로 제시한 사전계획을 변경하지 못하도록 해야 할 것이다.

입지 미확정 혹은 복수의 입지 후보 사업에 대한 예비타당성조사 평가도 가끔 문제가 된다. 몇몇 사업의 경우 사업 주무부처가 예비타당성조사를 의뢰되면서 구체적인 사업 입지를 특정하지 않고 조사를 의뢰하기도 하며, 어떤 경우는 조사를 의뢰하면서 복수의 입지 후보를 제시하기도 한다. 이러한 경우는 조사 자체에 많은 어려움을 초래하며, 조사 결과를 가지고 다시 입지 선정을 해야 하는 번거로운 문제도 발생하게 된다. 한편으로는 예비타당성조사 결과를 가지고 사후적으로 입지 선정과정에서 당초 조사 취지와 반하여

입지가 선정되는 경우도 발생할 위험이 내재되어 있다. 따라서 향후에는 이러한 종류의 사업들은 구체적인 사업 입지가 명확해질 때까지 예비타당성조사 대상에서 배제하는 것이 타당할 것이다.

참고문헌

- 감사원, 『주요 재정투자사업 예산관리실태』, 2004.
- 국토해양부, 『국가기간교통망계획 수정계획(2000~2019)』, 1999.
- 기획재정부, 『예비타당성조사 제도개선 방안』, 2011.
- 김재형, 『국책사업의 타당성 평가체계 및 개선과제 : 예비타당성조사 제도를 중심으로』, 한국개발연구원, 2010.
- 김재형, 「예비타당성조사 성과분석 및 제도 개선방안 모색」, 『철도정책론』, 김동건 편, 박영사, 2009.
- 한국건설기술연구원, 『공공건설사업 CM제도 전개방향 및 운영방안』, 2001.
- 한국개발연구원, 『도로·철도부문사업의 예비타당성조사 표준지침 수정·보완 연구(제5판)』, 2008.
- 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)』, 2008.
- 한국개발연구원, 『예비타당성조사 및 타당성 재조사 제도개선 방안(안)』, 내부자료, 한국개발연구원, 2008.
- 한국경제 60년사 편찬위원회, 『한국경제 60년사: 경제일반』, 제4장 재정정책, 한국개발연구원, 2010
- 한국교통연구원, 「2006년도 국가교통DB구축사업(수단별 OD, 전국 지역간 여객 기종점 통행량 자료의 전수화)」, 2006.
- 한국교통연구원, 「2001년 전국 교통DB구축사업(물류현황조사)」, 2002, 3. 한국콘크리트학회, 『콘크리트구조설계기준 해설』, 2003.
- OECD, OECD Economic Surveys, Korea, 2000,

지방공공투자사업의 효율성 제고 방안

- 지방재정투 · 용자심사제도를 중심으로 -

박완규
(중앙대학교 경제학부)

지방공공투자사업의 효율성 제고 방안

-지방재정투·용자심사제도를 중심으로-*

박완규(중앙대학교 경제학부)

I. 서론

지방자치제도가 도입된 이래 지방재정은 양적인 측면에서 크게 성장하였고, 질적인 측면에서도 많은 발전이 있었다. 그러나 일부 자치단체들의 방만하고 무계획적인 재정운용, 수익성이나 경제성을 고려하지 않은 행사성 사업의 추진 등을 통해 지방채무가 급증하는 등 지방발 재정위기 우려도 확산되는 상당히 부정적인 시각도 엄연히 존재하고 있음을 부인할 수 없다. 전례가 없는 성남시의 지불유예선언도 이 같은 상황을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다.

지방재정의 건전성을 도모하기 위한 제도로는 지방채발행 총액한도제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정 투·용자심사제도, 지방교부세 감액제도, 지방교부세 인센티브 및 페널티제도 등이 있다. 그 중 지방채발행 총액한도제, 지방재정분석·진단제도, 지방재정투·용자심사제도 등은 사전적 재정관리제도인 반면, 지방교부세 감액제도, 지방교부세 인센티브 및 페널티제도 등은 사후적 재정관리제도로 구분된다.

문제는 이와 같은 다양한 제어장치를 도입하여 운영하고 있음에도 불구하고 왜 지방재정 위기 가능성이 계속 제기되는 것일까라는 점이다. 여러 가지 이유가 있겠지만, 세원의 국세 편중에 따른 취약한 지방재정과 방만한 지방재정운영이 가장 큰 이유라고 볼 수 있다. 이 가운데 후자에 초점을 맞추어보면, 선출직인 자치단체장들이 선거를 겨냥한 전시성 투자사업에 치중하고 있음은 물론, 일정 금액 이상의 사업들에 대해서는 투자심사를 반드시 필하게 되어 있는 재정투·용자사업심사 관련 규정에도 불구하고 투자심사위원회가 유명무실하게 운영되거나, 부실한 심사과정 등 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 제도를 제대로 운영하려는 의지가 없는 것들이 또 다른 이유로 지적되고 있다.

실제로 지방재정투자심사제도 운영실태를 살펴보면, 사업규모가 상대적으로 작아 지방

* 본 논문은 2010년도 행정안전부가 한국지방재정학회에 발주한 용역의 최종보고서 중 일부를 수정·보완한 것이다. 본 용역에는 필자 외에 박병희 교수(순천대), 임병인 교수(충북대) 등이 참여하였다.

자치단체의 심사범위에 들어가는 투자사업의 탈락률은 매우 낮은 반면, 상급기관의 심사 대상사업은 탈락률이 현저하게 높다. 다시 말해서, 지자체 수준에서는 단체장의 의도대로 투자사업이 시행되어 결국 과도한 투자사업으로 이어진다는 것이다.

사실 지방재정의 건전성을 제고하기 위해서 모든 관련 제도의 운영현황과 문제점, 그리고 개선방안을 종합적으로 제시하는 것이 이상적이겠지만, 본 연구에서는 사전적 재정 관리제도 중 투·융자심사제도에 초점을 맞추어 그 현황과 문제점을 파악하고 그 개선방안을 제시하는 데 초점을 맞추고자 한다. 이는 지방재정의 건전성문제를 지방자치단체에서 자체적으로 인식하고 그를 통제할 수 있는 방안이 가장 현실적이고 이상적인 접근이라고 판단하기 때문이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 현행 우리나라의 재정투·융자심사제도는 어떤 성격을 갖고 있는지를 검토하고, 제Ⅲ장에서는 현행 투·융자심사제도 운용 과정에서 드러나는 문제점들을 도출해낼 것이다. 제Ⅳ장에서는 제Ⅲ장에서 도출된 문제점을 중심으로 재정투융자심사제도의 바람직한 개선방안을 제시하고, 제Ⅴ장에서는 본 연구의 전체적인 내용을 요약한 후 결론을 맺는다.

Ⅱ. 지방재정 투·융자심사제도 개요

1. 지방재정투·융자심사제도의 의의와 대상사업

지방재정투·융자심사제도(이하 투·융자심사제도)는 지방재정의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투·융자사업에 대한 무분별한 중복·과잉투자 방지를 위하여 반드시 투자심사를 통해 그 타당성을 사전에 검증하고, 심사를 통해 각종 지방재정계획과 연계된 계획재정 운영을 도모하기 위해 1992년부터 시행되고 있는 제도이다. 도입목적은 일정규모 이상의 각종 투자사업 및 행사성 사업에 대해 사업의 타당성 및 효율성, 자원조달능력, 사업우선순위 등을 예산편성 전에 검토하여 예산편성의 합리성과 계획성을 제고하는데에 있다.

투·융자심사제도의 대상사업에는 다음 회계연도부터 시행하고자 하는 모든 신규투자 단위사업으로 세출예산 구조상 세부사업의 사업예산에 해당되는 사업비성 사업과 행사성 경비사업이 해당된다.¹⁾

참고로 투자심사시기는 기본계획수립 이후부터 실시설계용역 전단계까지로 이 기간 내에 심사를 의뢰하게 되어 있다. 다만, 행사성 경비는 계획수립 이후 사업시행 이전에 실시한다.

2. 투·용자심사제도의 유형

투·용자심사제도는 심사기관·단계·심사시기를 기준으로 다음과 같이 유형을 나눌 수 있다.

먼저 심사기관별 유형을 구분하기 위해서는 심사기관이 어떤 기관을 의미하는지를 알아야 한다. 심사기관에는 기초자치단체, 시·도, 중앙부처 등 세 기관이 있다. 심사기관별 유형에는 자체심사와 의뢰심사가 있다. 투자사업을 시행하는 해당 자치단체 내에 구성된 투·용자심사위원회가 심사하는 심사를 자체심사, 상급자치단체 혹은 중앙정부가 구성된 투·용자심사위원회가 심의하는 심사를 의뢰심사로 구분한다. 의뢰심사는 시·도 투·용자심사위원회와 행안부가 구성된 중앙투·용자심사위원회에서 기초자치단체 혹은 시·도로부터 의뢰받은 투자사업을 심사하게 된다. 자체심사와 의뢰심사를 나누는 구분은 사업비 규모에 의한다.

자체심사는 시·군·자치구의 경우 총사업비 10억원 이상 50억원 미만의 신규 투·용자사업, 총사업비 10억원 이상으로 전액 자체재원(지방채 제외)으로 추진하는 모든 사업, 총사업비 5억원 이상 10억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업 등이 해당된다. 특별시·광역시·도는 총사업비 20억원(서울 30억원) 이상 300억원 미만 신규 투·용자사업, 총사업비 20억원(서울 30억원) 이상으로 전액 자체재원(지방채 제외)으로 추진하는 모든 사업, 시·도의 총사업비 10억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업 등이 해당된다.²⁾

의뢰심사 대상 사업규모 기준은 시·도 심사와 중앙심사가 다르게 규정되어 있다. 첫째, 시·도 심사의 경우 총사업비가 50억원 이상 300억원 미만인 시·군·자치구의 신규 투·용자사업(다만, 시·군·자치구 전액 자체재원 추진사업은 제외), 2개 이상 시·군·자치구와 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규 투·용자사업, 시·군·자치구의 총사업비 10억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업 등이다. 둘째, 중앙심사는

1) 다만, 특별한 사유가 있을 경우, 당해 연도 사업도 심사가 가능하다.

2) 심사대상인 사업의 총사업비에는 보상비, 설계비, 입찰공고비 등 부대경비가 모두 포함된다.

시·도 또는 시·군·자치구의 총사업비 300억원 이상 신규 투·융자사업(단, 시·군·자치구 또는 시·도 전액 자체재원 추진사업은 제외), 2개 이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업, 외채발행, 차관 등 외국 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상 신규 투·융자사업, 시·도 또는 시·군·자치구의 총사업비 30억원 이상의 공연·축제 등 행사성 사업, 총사업비 10억원 이상을 외국에 투자하는 모든 사업 등이 해당된다.

다음으로 단계별 심사가 있다. 1단계 심사와 2단계 심사인데, 1단계는 기본계획 수립 이후 실시 설계 이전에 실시하는 심사로서 2단계 심사대상사업을 제외한 모든 사업이 해당된다. 2단계는 총사업비 1,000억원 이상의 신규투자사업으로 1단계 심사 및 실시 설계 이후 계획변동 등의 사유로 계약체결 이전에 한 번 더 심사하는 것으로서 체육시설, 공공용청사, 지방산업단지 조성, 택지개발사업, 관광단지 조성 및 개발사업 등이 해당된다. 2단계 심사는 2002년도부터 최초로 심사하는 신규투자사업부터 적용하였으며, 1단계 심사 과정에서 2단계 심사실시를 조건으로 추가한 사업에 한하여 2단계 심사를 적용하고 있다.

마지막으로 심사시기를 기준으로 최초 심사와 재심사로 구분된다. 신규투자사업에 대해 처음으로 실시하는 심사를 최초 심사, 최초 투·융자 심사결과 ‘적정’ 또는 ‘조건부’ 추진으로 결정되었으나 사업비 증가 등의 사유로 다시 심사하는 것을 재심사라고 구분하고 있다.³⁾

3. 투·융자 심사기준 및 절차

투·융자 심사 기준에는 8개의 대항목이 있으며 각 항목마다 2~3개의 소항목이 있다. 8개의 대항목이란 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금 조달 및 원금상환능력, 재무적·경제적 수익성, 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원·수혜도 및 사업요구도, 사업규모 및 사업비의 적정성, 종합평가·분석 등이다(〈표 1〉 참조). 소항목이 3개인 대항목은 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성과 소요자금 조달 및 원금상환능력 항목으로 나머지 6개 대항목은 2개의 소항목을 가지고 있다.

투·융자제도의 심사절차는 먼저 자치단체의 사업 주무실·과 또는 사업소에서 단위사

3) 재심사에 대한 자세한 내용은 행정안전부(2011, pp.13~14) 참조.

업별 계획을 수립하면서 시작된다. 해당부서가 단위사업별 계획을 바탕으로 투·용자 심사자료를 작성하여 심사부서에 제출하면, 심사부서는 당해 투용자사업의 관련부서 공무원과 심사부서 공무원으로 실무투자심사위원회를 구성하여 사전실무심사를 수행한다.⁴⁾ 실무투자심사위원회에서 사업타당성이 명백하게 결여한 것으로 판정되지 않는 한, 투자심사대상 사업은 투용자심사위원회에 심사를 의뢰하게 된다.

심사의뢰는 정기심사와 수시심사가 다르다. 정기심사는 시·도의 경우 1차 심사는 매년 2월 1일까지, 2차 심사는 5월 31일까지, 3차 심사는 8월 31일까지 행정안전부장관에게 제출하고, 시·군·구의 경우 1차 심사는 1월 15일까지, 2차 심사는 5월 10일까지, 3차 심사는 8월 10일까지 시·도지사에게 제출해야 한다. 수시심사는 심사일을 기준으로 10일 전까지 시·도지사를 거쳐 행정안전부장관에게 제출해야 한다.

투자심사의 시기는 1차 심사는 3월 31일까지 실시하되 국고보조사업은 가능한 한 제1차 심사를 의뢰하도록 되어 있다. 제2차 심사는 7월 31일까지, 제3차 심사는 10월 31일까지 완료토록 한다. 행정안전부장관 및 시·도지사는 정기 심사이외에 투자심사대상사업의 수요에 따라 수시심사를 할 수 있게 되어 있다.

투자심사결과는 적정, 조건부, 재검토, 부적정, 반려 등 5개 등급으로 되어 있으며 (<표 2> 참조), 결과통보는 완료일로부터 14일 이내에 하여야 한다.

〈표 1〉 투·용자심사제도의 심사항목

심사항목	세부항목	심사항목	세부항목
1. 국가장기계획 및 경제사회정책과의 부합성	1.1 정부의 국토종합개발 계획과의 연계성	5. 사업의 필요성 및 시급성	5.1 타 사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성
	1.2 국가경제사회발전계획 수립시 동 계획과의 연계성		5.2 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상 수요도
	1.3 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등		

4) 다만, 총사업비 500억원 이상 사업에 대해서는 전문기관의 타당성 조사를 실시 후 투용자심사를 의뢰한다

〈표 1〉의 계속

세부항목				
2. 중장기지역계획 및 지방 재정 계획과의 연계성		2.1 개별법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성(예)지역종합개발계획, 도시교통정비 기본계획	6. 주민숙원·수해도 및 사업요구도	6.1 사업에 대한 주민의 사업요구 정도, 사업시행으로 인해 수혜를 받는 지역 및 주민수
		2.2 중기지방재정계획 포함 여부		6.2 사업요구도 : 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준을 대비 (예) 도로포장률, 인구증가률, 상·하수도 보급률 등
3. 소요자금 및 원금상환 능력	국비 지원 가능성	3.1 국고보조사업 해당 여부 및 부담비율의 적정성	7. 사업 규모, 사업비의 적정성	7.1 수혜인구, 같은 조건의 사업 등과 비교·분석하여 규모·사업비의 적정 산출 여부 검토
	지방비확보 가능성	3.2 지방비부담(또는 확보)능력		7.2 앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 검토하여 분석
	지방채의 적정성	3.3 지방채 발행요건 해당 여부 및 원리금 상환능력		
4. 재무적·경제적 수익성		4.1 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 - 지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외부효과	8. 종합평가·분석	8.1 기초분석 결과를 기초로 하여 종합평가결과 분석 - 상급기관의 승인취득, 영향평가실시 등 사업시행준비 사전절차 이행 여부 - 설계도서 작성, 토지보상금지급상황 등 사업착수 준비 - 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황
		4.2 사업시행 결과 지역에 미치는 경제적 수익성		8.2 기타 국내·외 경기동향 및 국제수지 전망 등

자료 : 충남발전연구원(1998).

Ⅲ. 투·용자심사 현황 및 문제점

1. 투·용자심사제도의 운영 현황

2009년 기준 전국의 투·용자 심사 결과를 광역시·도별로 구분하여 제시한 것이 <표 2>이다. 투자심사대상사업은 총 4,997건(금액기준 530,202억원)이었는데, 이 중 3,088건(61.8%)이 적정, 조건부 추진 1,723건(34.5%), 재검토 170건(3.4%), 부적정 16건(0.3%)이었다.

<표 2>에 의하면, 서울, 인천, 광주, 강원 등의 4개 시도를 제외하고는 건수 기준으로 적정의견이 모두 50%가 넘었다. 서울, 인천, 광주, 강원 등의 4개 시도의 '조건부' 비중(건수기준)은 각각 42.0%(재검토: 10.6%), 48.7%(재검토: 4.5%), 63.2%(재검토: 0%), 52.1%(재검토: 3.0%)로서 전국 평균인 34.5%(재검토 전국 평균 3.4%)에 비하여 훨씬 높아 적정의견 비중을 함께 감안할 경우, 투자심사가 상대적으로 엄격하게 이루어지고 있음을 시사해 준다. 이에 반해 대전, 충남, 전북, 제주 등 4개 시도는 적정의견이 80%가 넘었는데, 조건부 비중은 건수기준으로 각각 16.7%, 26.5%, 17.5%, 3.4%로 전국 평균인 34.5%에 못 미쳐 투·용자심사가 상대적으로 엄격하다고 말하기 어렵다.

<표 2> 2009년 기준 광역시도별 투·용자 심사결과

(단위 : 건, 억원)

지역	계		적정		조건부		재검토		부적정	
	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액
서울	445	222,856	202	22,405	187	97,693	47	101,583	9	1,175
	100	100	45.4	10.1	42.0	43.8	10.6	45.6	2.0	0.5
부산	173	10,106	87	2,695	79	7,053	7	358	0	0
	100	100	50.3	26.7	45.7	69.8	4.0	3.5	0.0	0.0
인천	224	24,623	105	7,456	109	15,334	10	1,833	0	0
	100	100	46.9	30.3	48.7	62.3	4.5	7.4	0.0	0.0
광주	19	1,510	7	301	12	1,209	0	0	0	0
	100	100	36.8	19.9	63.2	80.1	0.0	0.0	0.0	0.0

〈표 2〉의 계속

지역	계		적정		조건부		재검토		부적정	
	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액
울산	129	10,053	82	4,339	33	3,420	13	2,199	1	95
	100	100	63.6	43.2	25.6	34.0	10.1	21.9	0.8	0.9
대전	84	6,369	68	4,970	14	1,271	2	128	0	0
	100	100	81.0	78.0	16.7	20.0	2.4	2.0	0.0	0.0
대구	151	9,794	85	3,824	63	5,790	3	180	0	0
	100	100	56.3	39.0	41.7	59.1	2.0	1.8	0.0	0.0
경기	831	68,860	518	34,892	293	30,198	20	3,770	0	0
	100	100	62.3	50.7	35.3	43.9	2.4	5.5	0.0	0.0
강원	365	24,492	162	8,666	190	14,539	11	1,248	2	39
	100	100	44.4	35.4	52.1	59.4	3.0	5.1	0.5	0.2
충북	283	14,762	155	6,309	121	8,134	5	281	2	37
	100	100	54.8	42.7	42.8	55.1	1.8	1.9	0.7	0.3
충남	246	18,062	199	12,738	40	4,793	7	531	0	0
	100	100	80.9	70.5	16.3	26.5	2.8	2.9	0.0	0.0
전북	406	22,689	348	18,085	47	3,975	10	615	1	14
	100	100	85.7	79.7	11.6	17.5	2.5	2.7	0.2	0.1
전남	522	31,956	386	19,297	117	10,916	18	1,730	1	13
	100	100	73.9	60.4	22.4	34.2	3.4	5.4	0.2	0.0
경북	394	24,920	230	12,849	160	11,787	4	284	0	0
	100	100	58.4	51.6	40.6	47.3	1.0	1.1	0.0	0.0
경남	666	35,532	399	17,734	256	16,493	11	1,305	0	0
	100	100	59.9	49.9	38.4	46.4	1.7	3.7	0.0	0.0
제주	59	3,617	55	3,454	2	93	2	70	0	0
	100	100	93.2	95.5	3.4	2.6	3.4	1.9	0.0	0.0
합계	4,997	530,202	3,088	180,014	1,723	232,699	170	116,115	16	1,373
	100	100	61.8	34.0	34.5	43.9	3.4	21.9	0.3	0.3

자료: 행정안전부 내부자료(2010).

〈표 3〉 2009년 기준 심사기관별 투·융자 심사 결과

(단위 : 건, 억원, %)

구 분	계		적정		조건부		재검토		부적정	
	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액
중앙의뢰	265	307,764	89	79,721	136	186,483	39	40,922	1	638
비율	100	100	33.6	25.9	51.3	60.6	14.7	13.3	0.4	0.2
시도자체	533	254,105	200	37,282	283	113,702	48	102,347	2	774
비율	100	100	37.5	14.7	53.1	44.7	9.0	40.3	0.4	0.3
시도의뢰	993	127,282	334	39,339	594	79,241	64	8,437	1	266
비율	100	100	33.6	30.9	59.8	62.3	6.4	6.6	0.1	0.2
시군구자체	3,471	148,814	2,554	103,394	846	39,756	58	5,331	13	333
비율	100	100	73.6	69.5	24.4	26.7	1.7	3.6	0.4	0.2
계	4,997	530,202	3,088	180,014	1,723	232,699	170	116,115	16	1,373
비율	100	100	61.8	34.0	34.5	43.9	3.4	21.9	0.3	0.3

자료 : 행정안전부 내부자료(2010).

〈표 3〉은 〈표 2〉를 심사기관별로 재정리한 것이다. 이에 따르면, 적정판정은 건수 기준으로 중앙의뢰심사 33.6%, 시·도자체 37.5%, 시도의뢰 33.6%, 시군구자체 73.6%로 나타났다. 이는 자체심사의 적정판정비율이 의뢰심사에 비해 높지만, 그 정도는 시군구 자체심사가 훨씬 심하다는 것을 알 수 있다. 한편, 자체심사로 국한시켜보면, 시군구자체 심사의 적정판정비율이 건수기준으로 73.6%임에 반해 시도자체심사의 적정판정비율은 37.5%로 거의 2배 가까이 높았다. 따라서 2009년 기준의 심사결과만으로 예단하기는 어려우나, 기초자치단체일수록 그리고 자체심사일수록 적정판정 가능성이 높아진다고 말할 수 있다.

2. 투·융자심사제도의 문제점

현행 투·융자심사제도의 문제점은 여타 재정관리제도와의 연계성 미흡, 심사기준의 부적정성, 투자심사위원회의 구성과 운영방식에서의 비현실성, 중앙정부의 사후관리 미흡 등의 네 가지로 대별할 수 있다.

먼저 여타 재정관리제도와와의 연계성이 미흡하다.⁵⁾ 이를 몇 가지 사례를 들어 논의해 본다. 첫 번째 사례를 살펴보면, 현행 제도하에서는 각 중앙부처의 공모사업에 응모하려면 응모 전에 투·용자심사를 거쳐야 된다. 그러나 실제로 사전에 투자심사를 거치지 않은 채 갑자기 중앙부처의 사업시행에 응모하며, 이후 보조금사업으로 결정된 후에 투자심사를 거치는 경우가 많다. 이는 기본적으로 지방재정 투·용자심사제도의 존재를 부인하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 현행 제도에서 투·용자심사를 거치지 않은 사업은 예산을 반영할 수 없게 되어 있음에도 국고보조사업에 신청할 수 있음은 물론 국고보조사업으로 선정된 이후에 형식적으로 심사를 해도 아무런 문제가 없다. 두 번째 사례는 중기지방재정계획과의 연계성이다. <표 1>의 심사기준에서 보았듯이 해당 투자사업이 중기지방재정계획에 포함되었는지 여부가 현행 평가항목에 포함되어 있음에도 실제로 중기지방재정계획에 포함되지 않은 사업도 투·용자사업 심사 과정에서 불이익을 받지 않는 상황이 발생하고 있다. 세 번째 사례는 지방재정조정제도와 연계되지 못하는 것을 들 수 있다. 투·용자심사 대상사업임에도 심사 없이 시행한 사례가 발견될 경우 교부세를 감액하고 있지만, 그 규모가 상대적으로 크지 않아 실효성이 거의 없다.

다음은 심사기준 및 기법의 부적정성 문제이다. 세부적으로 살펴보면, 첫째, 심사항목의 구분이 체계적이지 못하다는 점을 들 수 있다. 심사기준의 분류가 체계적이지 못하고 각 심사항목별로 정확한 측정수단이 연계되어 있지 않다. 둘째, 심사기준 중 주관적 판단이나 비계량적 판단을 요하는 것들이 많다. 셋째, 심사항목별 배점에 합리적인 근거가 부족하고, 적절한 가중치가 적용되어 있지 않다. 넷째, 심사기준, 심사표, 심사판정 방식에 일관성이 부족하고, 최종 판정도 주관적 가치판단에 의존하고 있다.

다음으로 투자심사위원회 구성 및 운영방식의 문제점을 살펴본다. 첫째, 투자심사위원회의 구성 측면의 문제점이다.⁶⁾ 시·도 및 일반시는 위원 중 공무원을 3분 1 이내, 군·자치구는 위원 중 공무원을 2분의 1 이내로 구성하게 되어 있는바, 기본적으로 중립성을 해칠 수 있다. 이는 전문인력이 충분하지 않은 군 및 소도시의 경우, 해당 지역에 대한

5) 이는 곧 투·용자심사 결과에 대한 중앙정부의 체계적인 관리가 미흡하다는 문제와 연계된다. 비록 투·용자심사사업의 예산편성비율 지표로서 투·용자심사 사업의 예산편성 여부를 재정분석 평가에 반영하거나, 자치단체 내에서의 자체 점검, 광역자치단체 차원에서의 사무감사 시 투·용자심사위원회 운영에 관한 점검, 광역자치단체의 투·용자심사사업의 예산편성비율, 예산반영률, 미심사사업 예산반영률, 재검토부적정사업 예산반영률, 조건부사업 조건이행률 등을 사후적으로 파악하고 있지만, 관련 통계수집을 통한 점검에만 머무르고 있다는 지적이 많다.

6) 이하 내용은 지방재정법 시행령 제44조에 규정된 지방투자심사위원회와 주로 관련된 것이다.

이해도가 낮은 인근 지역의 전문가로 위원회를 구성할 수밖에 없어 위원회 내의 공무원의 의견에 따르기 쉽고, 만장일치 원칙인 심사등급 결정방식으로 인해 지역을 잘 모르는 전문가 혼자 반대의견을 제시하는 것이 어렵기 때문이다. 더 나아가 해당 지역 전문가일 경우에도 오래된 인간관계 등으로 중립적이고 객관적인 심사를 할 가능성이 더욱 낮다. 같은 맥락에서 도로교통 등 각 분야별 전문가로 심사위원을 구성하는 것이 현실성이 없다는 것이다. 또한 심사대상 사업이 상당히 많아 각 사업별로 적합한 전문가 확보가 쉽지 않을 수 있다. 이로 인해 투·용자사업의 중립성과 실효성을 떨어뜨릴 수 있다. 둘째, 투자심사위원회 운영방식과 관련된 문제이다. 심사결정방식을 가급적 만장일치로 결정하게 되어 있고, 의견 일치가 되지 않을 경우 다수결에 의해서 결정하게 되어 있다. 이로 인해 전술한 대로 공무원 위원에 의해 결정될 가능성이 커진다. 셋째, 심사안건이 10건 내외로 적을 경우 서면심의를 허용함으로써 부실심사 가능성을 높이고 있다. 서면심의회는 위원들이 심사위원회에 출석하여 관련 부서의 설명을 들어도 이해하기 어려운 투자사업에 대한 이해 수준을 떨어뜨려 부실 심사로 이어질 수 있다.

IV. 투·용자심사제도의 개선방안

지금까지 투·용자심사제도의 현황과 문제점에 대하여 살펴보았다. 시군구 자체심사 결과가 적정의견으로 나온 비율이 의뢰심사에 비해 상대적으로 높다는 분석결과에서 심사기준이 되는 사업비 규모를 조정하는 것이 개선방안의 하나일 수 있다. 또한 현재는 물론 중장기적으로 지방재정의 건전성을 해칠 것으로 예상되는 심사제외 사업의 일부를 심사대상에 포함시키는 것도 검토해야 할 것이다. 같은 맥락에서 심사항목에서 제기된 문제점들을 해결하여 보다 엄격한 심사를 수행할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는 것도 적절할 것이다. 더 나아가 심사주체인 위원회 구성 또는 심사주체의 변경 등을 통하여 부실 심사를 원천적으로 차단할 수 있는 방안도 검토대상이 될 수 있다. 마지막으로 지방재정의 주무부처인 행정안전부의 관련 제도를 개선하여 투·용자 심사의 실효성을 높이거나 사후관리를 철저히 하는 방법도 개선방안의 하나로 검토해 볼 수 있을 것이다. 이하에서는 이들 개선방안에 대하여 상세히 논의한다.

1. 심사대상 사업 조정 방안

전술하였듯이 심사대상사업 중 자체심사와 의뢰심사 구분은 사업비 규모에 달려 있다. 그러나 전액 자체재원일 경우, 사업비 규모에 관계없이 자체심사로 가능하다. 자체심사의 '적정' 의견비중이 지나치게 높다는 사실에서 자체심사 대상사업을 줄여나가는 것이 지방재정의 건전성 제고 또는 유지에 바람직할 것이다. 이에 가장 적절한 방안이 자체재원 추진 사업이라도 의뢰심사가 가능하도록 제도를 바꾸는 것이다. 예를 들어, 사업 규모가 연간 자체수입의 50%를 초과하는 경우에 비록 자체재원으로 추진한다 하더라도 의뢰심사로 변경하는 것이 바람직하다. <표 3>에서 이미 설명했지만, 2009년 기준 시군구자체심사의 '적정' 비율은 73.6%, 시도의뢰심사의 '적정' 비율은 33.6%로서 자체사업의 경우가 2배 이상 높았다. 또한 중앙의뢰심사의 '적정' 비율도 33.6%로서 시군구의 자체심사비율에 비해 상당히 낮다. 같은 분석결과를 탈락비율 기준으로 살펴보면, 시도의 경우 본청심사(자체심사)에서 '재검토' 내지 '부적정' 비율이 건수 기준으로 9.4%에 이르고 있고, 시군구자체심사의 '재검토' 및 '부적정' 비율은 2.1%에 불과하다. 시군구에서 시도에 의뢰한 의뢰심사의 탈락 비율이 6.5%에 이르고 있고, 시군구 및 시도가 중앙에 의뢰한 중앙의뢰심사의 '재검토' 및 '부적정' 비율이 15.1%로 나타났다. 결국 시군구가 추진하는 투자사업을 시도 혹은 중앙의뢰심사로 넘길 경우 탈락할 가능성이 두 배 이상 높아진다고 할 수 있다.⁷⁾

또 다른 개선방안으로 자체재원 사업의 자체심사 사업비 기준을 지자체의 재정여건, 즉 재정자립도에 따라 차등화하는 것이다. 2010년 예산 기준 재정자립도의 전국 평균은 52.2%이며, 재정자립도의 시군구별 평균은 시 40.0%, 군 18.0%, 자치구 35.4%였다(<표 4> 참조). 이처럼 시군구의 재정자립도 수준이 차이가 있으므로 이를 반영하여 시와 구는 30%, 군은 10%를 기준으로 기준 이상인 자치단체와 이하인 자체단체로 구분하여 별도의 기준을 적용하는 것이다. 이 경우, 시와 구의 경우 해당 지자체의 45.8%가 해당되고, 군 지역은 9.3%가 의뢰심사를 늘려야 해서 재정투입에 추가적 견제를 받을 것으로 예상된

7) 자치단체의 재정난이 그 어느 때보다도 심각한 최근의 상황을 고려할 때, 자체수입의 조달능력이 현저하게 떨어지는 자치단체(재정자립도 저위단체)가 대규모 자체재원사업을 자체심사를 통해 시행하는 것은 적절치 않다. 재정자립 수준이 낮은 자치단체가 해당 자치단체 주민으로부터 거둔 수입이 아닌 의존재원에 의지해서, 효율성이 떨어짐에도 불구하고 무리하게 사업을 진행할 가능성을 고려하여 의뢰심사 혹은 제3의 기관에서의 심사를 필하도록 하는 것이 예산의 효율성을 높이는 방안으로 판단된다.

다. 구체적인 대안들을 제시하면, 첫 번째 대안으로 재정자립도가 30% 미만인 시와 구의 100억원 이상 자체재원사업은 시도의뢰심사로, 200억원 이상 자체재원사업은 중앙의뢰심사 대상으로 정한다. 또한 재정자립도가 10% 미만인 군은 50억원 이상 자체재원사업은 시도의뢰심사를, 100억원 이상인 사업은 중앙의뢰심사 대상으로 하는 방안이다. 두번째 대안은 재정자립도를 고려하는 대신 자체재원사업의 상대적 규모를 고려하는 것이다. 자체재원사업의 절대규모가 아니라 상대적 규모 즉, 사업비 규모가 일반회계예산 규모 대비 10% 이상인 사업은 시도의뢰, 20% 이상인 사업은 중앙심사의뢰 대상으로 정한다. 이렇게 하면 첫번째 대안의 문제점인 자치단체의 재정규모에 따른 자체재원사업의 상대적 크기를 고려하지 못하는 것을 어느 정도 극복할 수 있다. 세번째 대안은 자체재원사업의 규모가 해당 자치단체의 자체수입 규모에 비해 어느 정도 크기인가를 고려하는 것이다. 예를 들어, 자체수입 규모의 50% 이상에 해당하는 자체재원사업은 시도가 심사하고, 100% 이상인 자체재원사업은 중앙이 심사하는 방식이다. 이 대안은 기준이 비교적 간단하고, 자치단체의 재정 규모에 따른 해당 사업의 상대적 크기가 적절하게 반영되는 장점을 가진다.

〈표 4〉 재정자립도 분포 (2010년)

(단위: 개, %)

구 분	합계	구성비	시·도	시	군	자치구
합 계	246	100	16	75	86	69
10% 미만	9	4	-	1	8	-
10~30% 미만	143	58	7	31	71	34
30~50% 미만	59	24	2	24	7	26
50~70% 미만	28	11	5	19	-	4
70~90% 미만	7	3	2	-	-	5
90% 이상	-	-	-	-	-	-

자료: 행정안전부, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010.

다음은 현재도 지방재정의 건전성을 해치고 있는 심사제외 대상사업 중 일부를 심사대상으로 포함시켜야 한다. 행정안전부(2011)에 의하면 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업, 전액 민간자본 또는 외자를 유치하여 시행하는 사업(BTL 등), 전액 국가재원

을 지원받아 시행하는 사업 등이 있다. 이 중 재해복구사업, 전액 국가재원사업의 경우, 실제로 지방재정의 건전성을 해치는 부정적인 측면이 있다기보다는 국가 책임에 근거한 고유사업이라고 볼 수 있다. 그러나 전액 민간자본 또는 외자를 유치하여 시행하는 사업의 경우 당장은 재정투입이 없지만 사업내용 및 조건에 사업 종료 이후에 실질적으로 재정투입이 요구되는 경우가 흔하게 발생하고 있다. 이와 관련하여 눈여겨볼 제도가 민간자본 투자사업에 대한 최소운영수입보장제도(MRG : Minimum Revenue Guarantee)이다. 이 제도는 추정수입 미달액의 일정비율을 지원하는 제도인데, 2010년 기준으로 중앙정부 3,830억원, 지방자치단체 1,061억원이 적자보전액으로 지급되었다(조선일보, 2010.11.18 자 보도 참조). 일례로 광주광역시 제2순환도로 제1구간의 경우, 실제 통행량이 예측통행량의 41%(2009년 기준)에 불과했고, 인천시의 3개 민자터널도 당초 예측치의 20~50% 수준에 불과하여 향후 막대한 충당금 보조가 이루어질 가능성이 크다.⁸⁾

사실 민간투자사업은 공공부문이 예산 제약 때문에 시행하기 어려운 부문을 대신하는 것으로서 당장 예산이 투입되는 것은 아니어서 일부 지방자치단체에서 의욕적으로 추진해온 방법이었다. 실질적으로 미래에 재정이 투입될 가능성이 있음에도 불구하고 당장 재정투입이 없다는 이유로 투융자심사를 받지 않고 있다. 물론 전술한 지방재정투·융자심사제도의 문제로 인해 심사대상사업에 포함한다고 해도 재정건전성에 도움이 된다는 보장은 없지만, 대규모 재정이 투입되는 것이 현실이라는 점에 비추어 통제 및 견제가 필요하다. 다만, 사업비 규모를 적용할 때 총사업비로 할지 실제 투입예상 재정지원액으로 할 것인지에 대해서는 별도의 검토가 필요하다고 판단된다.

2. 투·융자 심사항목 개선

전술한 투·융자심사 기준의 문제점을 해결하기 위해서 먼저 다음과 같은 개선방향을 제시한다. 첫째, 현재 투·융자심사의 주체는 중앙투·융자심사위원회, 각 시도투·융자심사위원회, 각 시군구의 투·융자심사위원회인데, 심사기준이 거의 동일하다. 자체심사

8) 이와 관련하여 최소운영수입보장제도(MRG)는 BTL사업(학교시설, 하수관거 등 국민생활에 꼭 필요한 시설을 적기에 확충하기 위해 민간자본을 유치해 시행하는 사업)과 관련이 없으며, 2009년 폐지 이후 부활되지 않았다는 점에 유의해야 한다. 실제로 BTL사업의 경우, 매년 그 한도액을 국회로부터 승인받고, 사업 추진으로 인한 정부지급금 추계서를 국회에 제출하는 등 사업추진과정에서 국회의 엄격한 통제를 받고 있고, 2011년 회계연도 결산부터는 정부결산서를 발생주의 회계기준으로 작성함에 따라, BTL 시설 임대료도 부채에 포함된다(2011.6.20자 기획재정부 보도해명자료 참조).

와 의뢰심사에 대한 심사기준을 다르게 정하는 것이 필요하다.

둘째, 정성분석을 지양할 필요가 있다. 현재 심사기준은 주관적 또는 비계량적인 성격, 즉 정성적인 판단을 요하는 것들이 많은데, 이를 지양할 방안을 모색해야 한다는 것이다. 정성분석의 예를 들어보면, 정부계획 부합성 및 연계성, 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원 수혜도 및 사업 요구도 등을 들 수 있다. 이것은 사실상 전문가가 아니라 사업추진의 주체인 자치단체의 임의적인 판단이 개입할 수 있는 여지가 상존하고 있음을 시사한다.

셋째, 정량분석과 정성분석의 적절한 배합이 필요하다. 현재 정성분석과 정량분석이 혼재되어 있지만, 다른 성격의 두 심사항목들이 사실상 동일한 가중치로 판정에 사용되고 있다. 따라서 현재 예비타당성제도에서 사용하는 AHP방법을 참고하는 것이 바람직하다.

이상의 둘째와 셋째의 개선방향에 근거할 때, 정량적 평가가 가능한 항목은 정량평가의 엄격한 적용, 정량적 평가가 불가능한 정성적 평가항목도 가능하면 일정 점수, 예를 들어 3점, 5점 또는 7점 척도를 이용하여 계량화하는 것을 원칙으로 심사결과를 산출한다. 특히, 정량평가 항목 중 재정자주도와 같이 사전에 결정되어 있는 지표값을 이용하는 것도 바람직할 것이다.

넷째, 심사기준을 사업을 유형화하여 그에 따라 다르게 제시하여 심사하는 것이 필요하다. 예를 들어, 보조금 유무에 따라 보조금 확정사업, 보조금 신청사업, 자체재원사업으로 구분하거나 공공성 및 수익성을 기준으로 수익성이 강하면 수익성 사업으로, 수익성보다는 공공성이 강하면 비수익성 사업으로 분류하여 각 심사기준을 달리 적용하는 것이다. 또한 사업성격이 사회간접자본 투자 성격이 강하면 사회간접자본(SOC)사업, 그렇지 않으면 비SOC사업으로 분류하거나 행사나 축제와 관련성 여부를 기준으로 행사축제성사업과 일반투자사업으로 분류한 뒤 별도의 심사기준을 적용하는 것이다. 구체적인 심사기준을 예시해보면, 보조금이 없는 자체재원사업일 경우, <표 1>에 제시된 심사기준 중에서 '3.1 국고보조사업 해당 여부 및 부담비율 적정성' 항목, 보조금 확정사업의 경우 '1. 국가정책과의 부합성 부문'과 '3.1 소요자금 조달 부분에서 국고보조사업 해당 여부 및 부담비율 적정성', '5. 사업의 필요성 및 시급성' 등은 불필요한 심사항목일 것이다. 만약에 보조금 확정사업을 지방재정 투·융자 심사 과정에서 탈락시키겠다고 한다면 중앙부처가 인정해서 확정된 사업을 취소한다는 의미이기 때문이다. 수익성 사업의 경우, '1. 국가장기계획 및 경제사회정책과의 부합성', '2.1 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성', '6. 주민숙원 수혜도 및 사업요구도' 항목은 필요하지 않을 것이다. 수익사업은 일반적으

로 재무적 타당성이 높을 가능성이 있으므로 일반투자사업과 동일한 기준을 적용하는 것은 문제가 있기 때문이다. SOC사업과 비SOC사업 중 SOC사업은 재무적 타당성이 낮을 가능성이 높아 재무적·경제적 타당성 항목의 가중치를 하향 조정할 필요가 있을 것이다. 행사추제성사업의 경우, '1. 국가장기계획 및 경제사회정책과의 부합성', '2.1 개별법률에 의한 지역단위계획과의 관련성,' 항목은 적용하지 않는 것이 타당할 것이다. 특히, 행사추제성사업은 다른 사업들에 비해 시급성이 떨어지므로 '3. 소요자금 및 원금상환능력'과 '4. 재무적 경제적 수익성' 항목에 대해서는 현재보다 강화된 기준을 적용하는 것이 타당할 것이다.

이상의 개선방향에 근거하여 심사항목 중 개정 또는 보완할 필요가 있는 항목들을 제시해 본다. 먼저 정부의 국토종합개발계획과 국가경제사회발전계획과의 연계성 여부를 판단하는 것은 지방분권제도를 실시하고 있는 상황에서 다소 거리가 있어 보인다. 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 항목은 국도비 보조금을 지원받기 위해서는 고려해야 하지만, 과연 지방자치단체 추진 사업이 얼마나 국가역점시책과 연계될 것인지 의문이다. 만일 연관이 있더라도 일부 사업만 해당될 것이므로 일반적이고 공통으로 적용될 수 있는 심사항목을 도입하는 것이 요구된다.

지자체 재정투자사업은 기본적으로 자체재원이 아닌 한, 국고보조사업이 대부분이다. 또한 국고용자사업이 아니라면 원금상환능력을 고려할 필요도 없다. 특히, 재정자립도가 100%가 되지 않는 한, 지방채 발행 이후에 원금상환문제와 용자사업의 원금상환능력 판단 여부가 실질적으로 중앙정부의 재정지원이 이루어진다는 전제하에는 의미가 없다. 따라서 이에 관한 심사항목도 별도로 설정하여 제시될 필요가 있다고 판단된다. 오히려 지방채무잔액지수와 지방채원리금상환비율을 이용하는 것이 적절할 것으로 보인다. 다만, 두 지표를 각각 심사항목으로 볼 것인지, 아니면 두 지표를 적절하게 가중평균하여 심사기준으로 삼을 것인지를 고려할 필요가 있다.

재무적·경제적 수익성은 사실상 가장 중요한 심사항목이다. 따라서 이를 강화할 수 있는 방안을 심도 있게 논의해야 한다. 기본적으로 비용-편익분석을 전제로 해야 하지만, 소규모사업에 적용할 경우 관련 비용이 편익에 비해 상대적으로 크게 소요될 것으로 예상되므로 일정 규모 이상의 사업에만 비용-편익분석을 의무화하되, 소규모 사업은 간이 또는 약식 비용-편익분석을 시행하여 심사하는 방안을 중·장기적으로 검토하는 것이 필요하다고 판단된다. 또 다른 고려사항은 비수익성 사업에 해당된다. 이같은 사업에

대해서는 현실적으로 비용-편익분석방법의 적용이 용이하지 않으므로 비용-효과분석으로 대체할 수 있는 근거를 마련하는 것이 바람직하다. 참고로 현재 심사결과는 피상적으로 '경제적 효과가 기대된다'는 식의 서술로 경제적 타당성을 대신하고 있는 경우가 많다.

사업의 필요성 및 시급성 항목, 주민숙원·수해도 및 사업요구도 등은 실질적으로 정량적 분석보다는 정성적 분석이 적합하여 심사자의 주관적 평가가 불가피하다. 다만, 이는 사업추진 부처의 의견제시가 아니라 여론조사 또는 주민 직접 면담 등의 방법을 통해서 간접적으로 현장의 소리를 들을 수 있는 제도적 장치의 마련이 부수적으로 요구된다. 이것은 심사항목의 문제라기보다는 운영과정에서 충분히 실행이 가능하다. 파급효과는 지역 산업연관분석 또는 계량경제학적인 방법을 원용한 간략한 추정효과 제시 등을 사용하여 평가에 반영하는 것이 적절한 대응방법이라고 판단된다. 참고로 사업요구도를 재정의 하되, 동종 자치단체의 평균값 대비 해당 자치단체의 현 수준을 의미하는 것으로 규정한다. 예를 들어, 어느 시의 도로포장률은 80%인데, 같은 규모의 시 지역 평균이 90%라면 사업요구도가 높은 것으로 간주하자는 것이다. 이와 같은 정량화 심사를 통해 객관적인 평가가 가능하도록 해야 할 것이다.

사업규모와 사업비의 적정성 항목은 재무적·경제적 수익성 항목에 통합시켜 평가하는 것이 적절하다.

마지막으로 종합평가·분석 항목은 최종적인 판단을 위하여 이상의 심사기준을 종합적으로 집계 평가하는 부분이다. 따라서 '8.2 항목(현재 기타 국내·외 경기동향 및 국제수지 전망 등)'은 제외시키는 것이 바람직하다. 종합평가·분석항목은 7대 심사항목의 합계 점수로 하는 것이 적절하다. 이와 관련하여 종합평가·분석항목점수는 전술하였듯이 부문별 중요도를 고려하여 가중치를 적용한 후 종합점수를 구하는 방향으로 개선해야 할 것이다. 구체적으로 유형에 따라 항목별 점수를 다르게 하거나, 유형에 따라 총점을 달리 한 후 100분율로 환산하는 방안도 검토할 필요가 있다.

이상의 기술 내용 등을 심사기준의 정량성 및 주관성 여부와 심사항목별 개선방향과 함께 제시한 것이 <표 5>이다.

〈표 5〉 심사항목별 특성과 검토결과 및 개선방향

심사항목		세부항목	심사기준 특성		검토결과 및 개선방향
1. 국가장기계획 및 경제사회정책과의 부합성		1.1 정부의 국토종합개발 계획과의 연계성	S/NQ	S/NQ	<ul style="list-style-type: none"> 국가장기계획과의 연계가 중요하다, 지방투자사업의 경우 포괄적인 범위에서 국가장기계획을 충족하는 수준이면 무난할 것임
		1.2 국가경제사회발전 계획 수립시 동 계획과의 연계성		S/NQ	
		1.3 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등		S/NQ	
2. 중장기지역계획 및 지방 재정 계획과의 연계성		2.1 개별법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성(예)지역종합개발 계획, 도시교통정비 기본계획	S/NQ	S/NQ	<ul style="list-style-type: none"> 중장기지역계획 및 상위 계획과의 연계도 포괄적 범위에서 충족하는 수준이면 무난
		2.2 중기지방재정계획 포함 여부		S/NQ	
3. 소요 자금 및 원금 상환능력	국비 지원 가능성	3.1 국고보조사업 해당여부 및 부담비율의 적정성	S/NQ, 일부 Q	S/NQ	<ul style="list-style-type: none"> 해당 투자사업의 추진과 관련된 지방재정의 재무적 위상과 주민부담에 대한 문제는 매우 중요한 사안임 지방채무잔액지수와 지방채원리금상환비율 사용
	지방비확보 가능성	3.2 지방비부담(또는 확보)능력		S/NQ	
	지방채의 적정성	3.3 지방채 발행요건 해당 여부 및 원리금 상환능력		Q(지표)	
4. 재무적·경제적 수익성		4.1 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 - 지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외부 효과	Q	Q (분석기법)	<ul style="list-style-type: none"> 객관적인 기법을 토대로 지방투자사업의 재무·경제적 수익성(타당성)을 분석하는 것은 반드시 필요함 단, 비수익성 사업의 경우는 다소 완화된 접근이 필요함
		4.2 사업시행 결과 지역에 미치는 경제적 수익성		Q (분석기법)	

〈표 5〉의 계속

심사항목	세부항목	심사기준 특성		검토결과 및 개선방향
5. 사업의 필요성 및 시급성	5.1 타 사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성	S/NQ	S/NQ	<ul style="list-style-type: none"> 투자사업의 시급성 검토는 주민수요 점검과 함께 필수적임 수요측정 문제는 보완자료의 성격에 불과함
	5.2 현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상 수요도		Q (통계분석)	
6. 주민숙원·수해도 및 사업요구도	6.1 사업에 대한 주민의 사업요구 정도, 사업시행으로 인해 수해를 받는 지역 및 주민수	S/Q	S/Q	<ul style="list-style-type: none"> 주민수요 충족은 지방자치의 기본이므로 이 부분에 대한 측정은 필수적임 사업요구도는 주민수요 측정의 한 부분이 될 수 있음
	6.2 사업요구도 : 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준을 대비 (예) 도로포장률, 인구증가율, 상·하수도 보급률 등		Q	
7. 사업 규모, 사업비의 적정성	7.1 수해인구, 같은 조건의 사업 등과 비교·분석하여 규모·사업비의 적정 산출 여부 검토	S	Q (통계자료)	<ul style="list-style-type: none"> 적정사업비 도출은 현실적으로 어렵고 논란의 대상이 됨 아울러 이 문제는 경제성 분석에서 포괄적 검토 가능
	7.2 앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 검토하여 분석		Q (통계기법)	
8. 종합평가·분석	8.1 기초분석 결과를 기초로 하여 종합평가 결과 분석 - 상급기관의 승인취득, 영향평가실시 등 사업시행준비 사전절차 이행 여부 - 설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수 준비 - 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황	S	S (통계자료)	<ul style="list-style-type: none"> 종합평가·분석은 개념적으로 부적절하고, 단지 '기타 심사기준'의 성격을 지님 - 기타항목으로 구분요 여기에 담긴 사항의 일부는 충족되어야할 행정의 기본요건에 해당
	8.2 기타 국내·외 경기동향 및 국제수지 전망 등		S	

주: S는 주관적, Q는 정량적, NQ는 비정량적이라는 뜻임

3. 지방재정 투·융자심사위원회 운영 개선방안

먼저 투·융자 심사위원회 개선방안을 제시한다. 첫째, 투·융자심사위원 중에서 공무원의 위촉을 최소화하여 자치단체장으로부터 독립성을 확보하도록 한다.

둘째, 군부 또는 소도시의 심사위원회 구성에 필요한 적격 전문인력 풀이 충분하지 않은 문제점을 해결하기 위해, 현행과 같은 시·군·자치구 중 심사위원회 구성이 어려운 지역은 ‘광역심사위원회’를 구성하여 운영한다. 동 위원회의 장점은 지역별 전문인력 풀의 편차로 인한 투·융자심사위원회 구성상의 어려움을 부분적으로 해결할 수 있으며 도로교통과 같은 세부 전문가 확보가 용이하고, 지역 연고와 무관한 중립적인 심사 여건 조성이 가능하다는 장점이 있다.⁹⁾ 그러나 광역심사위원회를 구성하는 심사위원들이 투·융자심사 대상 사업이 적용되는 지역에 대한 이해 정도가 상대적으로 낮을 수 있는 단점이 있다.

셋째, 현행 심사위원회에 실무전문가를 포함시키기 어려운 점을 감안하여, 전문위원을 추가로 두는 방안을 고려할 만하다. 이 경우, 전문위원은 의사결정에 참여하지 않고, 사안에 따라 출석을 통보받았을 경우에만 회의에 참석하게 한다. 예를 들어, 교량건설의 경우 토목전문가나 교통전문가인 전문위원들이 참여하되, 사전에 회의자료를 보내어 충분히 검토하게 하고, 전문위원은 사전에 검토한 내용을 심사위원회에 출석하여 설명하되, 전문위원이 출석하지 못할 경우 평가의견을 사전에 간사에게 통보하여 회의 당일 배포하는 방법을 적용한다는 것이다.

넷째, 외부전문기관에 모든 심사절차를 맡기는 방법도 검토해 볼 필요가 있다. 구체적으로 현재 광역시·도 산하에 있는 각종 지역연구기관을 비롯한 국책연구기관 등을 활용할 필요가 있다는 것이다.¹⁰⁾ 다만, 이들 전문연구기관도 중립적인 평가에서 자유로울 수 없는 측면이 있으므로 운용 및 관리업무만 수행하도록 하고, 나머지는 학계 및 민간부문의 전문가 집단을 활용하는 것이 적절할 것이다. 또 다른 방법은 현행 행안부의 국가인재

9) 이와 같은 경우, 공무원 위원과 관련 사업부서 공무원이 광역심사위원회가 개최되는 지역으로 이동해야 할 것이다. 그러나 이런 불편으로 인한 비용이 심사위원을 투자심사위원회가 열리는 지역으로 오게 하는 것보다 비용 측면에서 절감효과가 더 클 것이다.

10) 각 광역시·도에 산하에 있는 연구원은 ‘지방자치단체출연연구원의설립및운영에관한법률’(법률 제 6121호 신규제정 2000.01.12)에 근거하여 설립, 운영되고 있다. 참고로 현재 대부분의 예비타당성 조사사업은 한국개발연구원(KDI)과 한국과학기술기획평가원(KISTEP) 등 두 국책연구기관에서 수행하고 있다.

DB 풀을 이용하여 지자체에서 자동으로 전국에 걸쳐 전문가를 선별하게 한 뒤, 승낙할 경우 일정기간, 예를 들어 2박 3일 정도 합숙하면서 심사를 마치는 것도 검토해 볼 만하다.^{11), 12)}

다섯째, 심사위원 구성에 있어서 3분의 1 혹은 4분의 1 정도는 지방의회가 추천하도록 조정하는 방안도 검토해야 한다. 또한 심사위원들이 위원회의 성격과 권한에 대해 충분히 인지할 수 있도록 회의자료 1면에 위원회의 성격과 권한을 명시한 자료를 두도록 규정하는 것도 필요하다.

여섯째, 심사안건 수와 무관하게 서면심의를 허용하지 않음으로써 부실 심사 가능성을 줄여야 한다. 오히려 심사 건수가 적을 경우 심층적인 분석과 검토가 이루어져 제대로 된 평가를 할 수 있다. 따라서 형식적으로 흐를 가능성이 있는 서면심의를 지양해야 한다.

다음은 투·용자심사의 내실화를 위한 준비사항 및 심사건수의 조정이다. 심사 개시 전에 심사에 필요한 각종 자료를 충분한 기간을 두고 보내(예, 2주) 심도 있는 분석과 의견 개진이 가능할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다. 이는 현재 심사안건 관련 서류, 예를 들어 실무심사자료, 도면, 기타 필요서류를 심사 개최일 기준 최소 5일 전에 교부하는 것으로는 심사 관련 내용 파악이 충분하지 않다고 판단되기 때문이다. 한편, 지방재정 투·용자사업 심사 매뉴얼에 따르면, 현재 10건 내외의 심사안건 등으로 위원회 개최가 불필요한 경우, 효율적 심사를 위하여 서면심의가 가능하다고 규정하고 있다. 이에 근거할 때, 실제로 개최된 심사위원회는 적어도 10건 이상의 건수를 심사하고 있는 것으로 보인다. 이는 서면심사가 아니고 위원들이 직접 출석하여 심사할 수 있는 현실적인 적정 심사 건수가 10건을 훨씬 상회하는 것임을 시사해주고 있다. 따라서 적정 건수는 적어도 위원회가 열려 심사할 수 있을 정도의 건수, 예를 들어 15건 내외로 보인다. 물론 앞에서 제안한 광역투·용자심사위원회를 구성하고 합숙과 같은 형태로 심사가 이루어질 경우에는 이보다 더 많은 건수도 충분히 심사할 수 있을 것으로 예상된다.

11) 이는 충남도청과 경북도청 입지선정과정에서 그 사례를 찾을 수 있다.

12) 이상의 제안들을 실현하기 위해서는 심사비용 인상에 따른 소요비용 추가금액을 예산으로 확보하는 것이 전제되어야 한다.

4. 지방재정제도 간 연계성 강화

여기서는 전술한 바와 같이 기초자치단체의 의미 없는 재정투·융자심사제도를 사후관리할 수 있는 법정 권한을 가지고 있는 행정안전부의 관련 제도와 연계한 개선방안을 제시한다.

먼저 중기지방재정계획과 연계성을 강화하는 것이다. 재정투·융자심사제도의 실효성을 높이기 위해서 사전 단계에서 시행되는 중기지방재정계획과의 연계를 강화해야 한다. 해당 투자사업이 중기지방재정계획에 포함되었는지 여부가 현행 평가항목에 포함되어 있기는 하지만 그 비중을 상향조정하는 것이 바람직하다. 이는 중기지방재정계획에 포함되지 않은 사업은 감점 조치해야 한다는 의미이다. 실질적인 운영 효과를 높이기 위해서 중기지방재정계획 관장부서와 투·융자심사위원회 관장부서를 일치시키는 것도 두 제도의 연계성 및 일관성 확보에 유용할 것이다. 또한, 지방재정계획심의위원회와 투·융자심사위원회가 구분, 운영되고 있는 경우 가칭 '투자사업평가심의위원회'로 통일하여 모든 사업은 반드시 투자사업평가심의위원회의 심사를 거치게 하는 것이다.

둘째, 지방채 발행제도와 연계한다. 이는 전술하였듯이 투·융자심사 시 지방채무잔액 지수와 지방채발액 총액한도제를 심사항목에 반영하는 것으로 가능할 것이다. 그러나 만약에 지방채규모가 동종 지자체 평균에 비해 월등히 높은 경우, 일정 규모 이상의 투자사업은 상급단체나 중앙정부의 의뢰심사 대상으로 전환하는 것도 고려할 만하다.

셋째, 지방재정분석·진단제도와 연계를 강화하는 것이다. 현재 매년 지방재정분석에서 측정하고 있는 지표 중 '투·융자심사사업의 예산편성비율'이 포함되어 있으나 20개 지표 중 하나에 불과해 비중이 낮은데, 이를 상향조정할 필요가 있다.

넷째, 지방재정조정제도와의 연계성 강화이다. 보통교부세 교부시 재정투·융자심사제도 운영 결과를 반영하여 유인과 벌칙(incentive and penalty)을 적절하게 적용한다. 재정투융자심사 대상사업임에도 불구하고 심사 없이 시행한 사례에 대해서는 교부세감액제도를 통해 확실하게 벌칙을 적용하여 감액하는 등의 조치를 시행할 필요가 있다.¹³⁾ 이때 그 정도는 실질적 제재 기능을 하기 위한 충분한 정도의 금액이어야 한다. 투융자심사 결과 조건부 혹은 부적정 판정을 받았음에도 불구하고 조건을 이행하지 않고 시행한 경우에도 동일하게 적용해야 할 것이다.

13) 현재 시행되고 있기는 하나 페널티 규모가 작아 실효성에 의문이 간다.

다섯째, 국도비 지원 시 투융자심사 결과를 적극 반영하는 것이 필요하다. 투융자사업에 대한 심사를 거친 후 예산부서와 협의하여 국도비 보조사업을 신청하도록 협의체계를 구축해야 한다. 행정안전부는 매년 투융자심사 결과를 자치단체로부터 접수한 즉시 중앙의 각 부처에 통보하고, 각 부처들이 각종 국비지원사업 선정 시 반영하도록 유도해야 한다. 현재는 투자심사를 필하지 않은 상태에서 각 부처의 공모사업에 응모하여 보조금 지급이 결정되면, 사후에 투자심사를 거치는 경우도 많은 것이 현실이다.

V. 요약 및 결론

지금까지 사전적 재정관리제도 중 지방재정의 건전성에 큰 영향을 미치는 재정투·융자심사제도를 개괄하고, 운영현황과 문제점을 논의한 후 그 개선방향 및 구체적인 방안들을 제시하였다.

먼저 도출된 문제점들을 요약해보면, 첫째, 다른 재정관리제도와의 연계성 미흡, 둘째, 심사기준 및 기법의 부적정성이다. 구체적으로는 심사항목의 비체계성, 주관적이거나 비계량적인 심사기준, 심사항목별 배점의 합리적인 근거 부족, 심사기준·심사표·심사판정 방식의 일관성이 부족하고, 최종 판정도 주관적 가치판단에 의존하고 있다. 셋째, 투자심사위원회 구성 및 운영방식의 문제점을 투자심사위원회의 구성 측면과 운영방식, 심사건수 측면에서 살펴보았다. 독립적인 의사결정을 하는 데 장애가 되는 위원회 구성(공무원 다수), 만장일치 원칙인 심사등급 결정방식으로 인한 심사결정과정의 반대이사 표출의 어려움, 상대적으로 많은 심사대상 사업으로 각 사업별 전문가 확보의 곤란, 심사안건이 10건 내외로 적을 경우 서면심의 허용으로 인한 부실 심사 가능성 등이다.

이상의 문제점을 해결하기 위한 개선방안을 개괄하면, 심사기준이 되는 사업비 규모 조정, 중장기적으로 지방재정의 건전성을 해칠 것으로 예상되는 심사제외 사업의 심사대상 포함, 심사항목의 개선, 심사주체인 위원회 구성 또는 심사주체의 변경 등을 통한 부실 심사 원천 차단 가능성 제고, 사후관리 강화를 위해 지방재정의 주무부처인 행정안전부의 관련 제도 개선 등을 들 수 있다.

구체적인 제안 사항은 다음과 같다. 자체재원 추진사업이라도 사업규모가 연간 자체수입의 일정 비율(예시 : 50%)를 초과하는 경우에는 의뢰심사로 전환되도록 해야 한다. 또

다른 방안으로는 자체재원 사업의 자체심사 사업비 기준을 지자체의 재정여건, 즉 재정자립도에 따라 차등화하거나 재정자립도 대신 자체재원 사업의 상대적 규모를 반영하는 방법을 도입해야 한다. 당장 재정투입이 없는 민간투자사업도 향후 재정투입발생 가능성이 있으면 심사해야 한다. ‘광역심사위원회’를 구성하여 운영하거나 외부전문기관에게 심사 절차 의뢰, 행안부의 국가인재 DB 풀을 이용한 전국 단위 위원 구성 허용 등이 필요하다. 지방재정제도 간 연계성을 강화하기 위해 자치단체의 중기지방재정계획에 포함되지 않은 사업에 대한 불이익 제공, 중기지방재정계획심의위와 재정투융자심의위의 통합, 지방채 발행과 투융자심사제도 간 연계강화 등의 제도 등을 도입할 필요가 있다.

본 연구는 자료 제약으로 인해 재정투·융자심사제도로 인한 재정건전성 파급효과를 제대로 실증분석하지 못하였으므로 향후 자료 접근이 가능할 경우, 추가 연구가 필요하다.

참고문헌

이창균·임성일·서정섭·김태영, 『건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2002.

충남발전연구원, 『투자심사제도 개선방안』, 1998.

행정안전부, 『지방재정 투·융자사업 심사 매뉴얼』, 2008, 2011,

_____, 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010.

참여연구진

박정수(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)
유효정(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)
홍유화(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)
장지인(중앙대학교 경영학부)
신완선(성균관대학교 시스템경영공학과)
박재연(성균관대학교 시스템경영공학과)
허경선(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)
김준기(서울대학교 행정대학원)
김재형(한국개발연구원 공공투자관리센터)
박완규(중앙대학교 경제학부)

2011 공공기관과 국가정책

2011년 12월 23일 인쇄

2011년 12월 30일 발행

발행인 조 원 등

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

TEL : 2186-2114(대표), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

인 쇄 경성문화사

©한국조세연구원 2011

ISBN 978-89-8191-568-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.