

## 「공공기관연구센터에 바란다」

2012. 4

### 외부전문가 자문위원

강호인 조달청장, 권선국 경북대 교수, 김준기 서울대 교수,  
 김태겸 前전국시도지사협의회 사무총장, 김현석 국가경영연구원장,  
 박개성 엘리오&컴퍼니 대표, 문명재 연세대교수, 박완규 중앙대교수,  
 박영범 한국직업능력개발원장, 배국환 前감사원 감사위원,  
 박종구 한국폴리텍대학 이사장, 송하중 경희대교수, 오재인 단국대 교수,  
 옥동석 인천대교수, 정용덕 서울대교수, 조성봉 송실대 교수,  
 최진욱 고려대 교수

정리: 김정학·이주경·김대순 연구원

### 1 | 자문회의 개요

- 한국조세연구원 공공기관연구센터는 2012년 2월 외부전문가 자문회의를 4차에 걸쳐 개최하여 공공기관연구센터의 수행과제 및 공공기관연구센터의 운영에 대한 실질적 자문을 구하였음
  - 외부전문가는 공공기관 연구전문가, 전직 고위공무원, 민간 CEO등으로 구성되었음
  - 공공기관연구센터 연구위원 및 연구원 전원이 참석하여 외부전문가들과 활발한 토의를 하였음
- 외부전문가들의 공공기관 정책 제안을 통하여 공공기관연구센터의 정체성을 재확립, 공공기관 정책연구의 방향 설정을 모색함
  - 공공기관연구센터의 역할 제고
  - 공공기관 대상 정책 과제 발굴
  - 공공기관 경영평가 개선 방향 탐색

## 2 | 자문 및 제언 내용

### ■ 외부전문가들의 자문 내용은 크게 두 부분으로 나누어 졌음

- 첫째, 공공기관연구센터의 향후 운영에 관한 자문 내용
- 둘째, 공공기관연구센터의 연구 방안에 관한 자문 내용

### 가. 공공기관연구센터 운영 방안

#### 1) 인력 및 과제 운영 개선

### ■ 공공기관연구센터(이하 센터) 인력 중 연구원 인력의 운영에 있어서 개선 방안 들이 필요함

- 연구원 질 향상 및 연구력 유지를 위한 운영 방안이 필요함
- 이를 위해서는 비정규직 비율 개선과 정규직 전환에 대한 시스템이 필요함
  - 하지만 운영사업비 제한 및 감사 등의 이유로 연구원은 계약직으로 운영될 수 밖에 없는 현실적 문제가 있음
  - 다만, tenure 제도 개념으로 연구원의 정규직 전환을 접근해 볼 수는 있을 것 임
- 센터에서 하는 연구 및 업무들에 비해 연구위원(박사급) 인력이 부족해 보임
  - 가용인력을 최대한으로 운영하기 위해 기존의 2팀제(공공기관정책연구팀, 공공 기관경영평가연구팀)에서 과제별 운영방식으로 전환할 계획임

### ■ 일정 기준에 따라 센터의 자체/수요/기획 과제 등을 유형화, 체계화할 필요가 있음

- 연구 분야를 공공기관 연구, 지배구조, 재무, 조직·인사·보수, 경영평가, 산업구조와 산업정책 등 주제별로 유형화 할 수 있을 것임
- 과제의 중요도와 시급성, 과제 기간과 규모, 실용성과 이론적 가치 등으로도 구분 할 수 있을 것임

■ 센터 연구 과제의 양보다는 핵심과제 중심으로 연구의 질을 제고하는 방향으로 운영이 되어야 함

- 이를 위해서는 센터의 중장기적 비전 마련이 중요할 것임
- 선택과 집중을 통하여 과제의 질을 높여야 함
- 과제 수행을 위한 센터 인력, 예산 확장 또한 필요함

2) 유관기관과의 관계 정립

■ 공공기관연구센터와 공공기관경영평가단(이하 평가단) 관계를 재정립할 필요가 있음

- 평가의 효율성, 효용성 차원에서 두 부처의 통합이 필요함
  - 평가단의 공공기관평가의 연속성이 떨어져 혼란스러움
- 지표개발은 단일 기관에서 담당하는 것이 타당해 보임
  - 공공기관 평가의 중요성에 비해 지표가 너무나 부족한 상태임
  - 평가단은 지표를 정리하고 단순화하며 공공기관을 직접 평가하는 것에 집중하고, 센터는 지표 개발과 같은 지표 자체에 집중해야 함
  - 센터는 평가자체에 관여하는 것보다 계량분석 등을 통해 지표개선에 집중하려고 노력 중임
  - 현재 평가단 역시 지표개선에 힘쓰고 있으며 이는 센터와 기능 및 역할이 중복되며 때론 갈등의 소지가 있음

■ 공공기관 평가와 관련하여 센터, 평가단, 기재부 공공정책국 평가분석과 간의 유기적 연계가 필요할 것임

- 센터의 주요 수요자인 기획재정부의 목적과 의도를 명확히 파악하고 중간 단계에서의 소통을 강화해야 함
  - 현재 자료 공유 등 업무 협조를 위한 작업이 진행 중에 있음
- 유기적 연계를 통하여 경영평가 후 후속조치에 대한 면밀하고 지속적인 연구가 필요함
  - 장기적으로는 공공기관의 경제적·사회적 부가가치에 대한 측정이 필요할 것임

- 현재 센터에서 연구된 공공기관의 노동생산성과 경영평가 결과와의 비교 등을 통한 경제학, 행정학, 경영학의 학제적 연구가 진행되고 있음

## 나. 공공기관연구센터 연구 방안

### 1) 전반적 연구 방향

- 공공기관의 장기적 발전 방향을 설정해 주는 연구들을 제고하여 공공기관의 전체적인 밑그림(big picture)을 마련할 필요가 있음
  - 이를 위해서는, 거시적으로 현실 적용성 있는 연구를 수행해야 함
    - 연구와 교육프로그램 연계를 강화할 필요가 있음
    - 시의성·시사성 있는 연구(공공기관 민영화, 부채, 금융시스템 개편 등)를 수행할 필요가 있음
  - 균형 잡힌 연구 주제들을 선정할 필요가 있음
    - 연구 주제가 주로 공공기관 제도 개선에 치중되어 있음
    - 공공기관에 대한 연구와 공공기관의 니즈(needs)를 파악한 연구를 보강할 필요
    - 제도(법)와 실제 운영상의 괴리를 줄이는 연구가 필요(공운법 운영, 상임감사 제도개선 등)
- 공공기관 경영평가와 관련된 연구를 진행하고 있는 감사원의 감사연구원과 국회의 국회예산정책처보다 연구 경쟁력을 확보하여야 함
  - 공공기관에 대한 국민의 부정적 인식을 바로잡기 위해 공공기관의 장단점, 그간의 공과를 명확하게 제시해 줄 수 있어야 함
  - 공공기관에 대한 구조조정이 예상되는바, 이러한 수요를 대비한 선제적 연구를 진행할 필요가 있음

### 2) 공공기관 정책 연구

- 공공기관의 역할 연구

- 공공기관과 민간 분야 간의 명확한 역할 분담을 연구하기 위해서는 각 산업별 연구가 주요할 것임
  - 세분화된 연구를 통하여 산업 부분별로 규제와 자율성을 받을 수 있도록 해야 함
  - 기능별, 산업별 연구라는 2가지 측면에서 각 공공기관의 역할과 정부의 정책을 연구할 필요가 있음
- 사회적·재정적 시각에서 각 분야에서의 공공기관의 역할에 대한 연구가 필요함

#### ■ 공공기관의 민영화 연구

- 정부의 역할과 기능은 변화하며 이에 대한 신축성이 중요함
  - 따라서 국가와 민간의 중간단계로서 공공기관의 민영화는 매우 중요함
  - 정부, 국민의 관심사임에도 불구하고 센터에서는 민영화와 관련된 연구가 부족함
- 재정수지가 좋지 못하기 때문에 앞으로 민영화에 대한 논의가 활발해지리라 예상
  - 민영화는 시점과 단계가 중요하기 때문에 이를 중점으로 연구해야함

#### ■ 공공요금 결정체계와 지배구조 연구

- 지배구조 문제와 누적된 공공기관 적지는 물가안정과 같은 정부정책 하에 인위적 요금규제를 어렵게 하고 있음
  - 한전의 주주소송 사례와 같이 공공기관이 상장된 경우 공공요금 규제는 법적으로도 어려워지고 있음
  - 주주, 소비자의 권리와 정부 정책간의 갈등이 발생할 수 있으므로 공공기관의 지배구조에 대한 연구와 공공요금 결정체계에 대한 연구가 필요
- 공공기관의 부채와 공공요금 관리를 위해 신뢰성 있는 연구가 필요
  - 뉴욕의 공공요금 가격규제 사례를 보면 공공요금 결정은 독립적 기관에서 검증되어야 하며 이러한 검증과 연구는 매우 신중하고 진지하게 접근되어야함
  - 예산집행의 투명성과 그를 바탕으로 공정한 연구만이 공공요금 인상의 근거가 될 수 있음

#### ■ 예비타당성조사제도 관련 연구

- 공공기관과 관련된 예비타당성조사제도는 그 중요성에도 불구하고 프레임이 부재하며, 제대로 된 평가가 이루어지지 않음
- 예비타당성조사제도의 조기정착을 위해 현 제도의 연구와 개선점과 관련된 과제가 필요함

#### ■ 기타 시의성 있는 연구

- 현 정부의 공공기관 선진화 정책에 대한 종합적인 평가 및 새 정부 출범에 대비한 공공기관의 지배구조에 관한 근본적인 재검토가 필요할 것임
  - 공공기관의 노사관계, 비정규직, 급여, 복지제도와 관련한 연구들이 필요함
- 기타 공공기관 정책 관련 연구(안)
  - '07년 제정된 공운법 운영과정에 대한 점검
  - 고객만족도의 모델 및 조사방법 등에 대한 재검토
  - 공공기관 혁신에 대한 이론적인 검증
  - 공공기관 해외진출, 투자에 대한 공과 분석

### 3) 공공기관 경영평가 연구

#### ■ 경영평가제도 연구

- 공공기관의 피평가 부담을 경감시켜서 고유핵심업무에 역량을 집중시킬 수 있도록 경영평가제도를 연구해야 함
- 경영평가단과의 역할 분담을 고려하여 센터에서 장기적 안목에서 평가지표를 개선할 수 있는 작업을 지속적으로 수행할 필요가 있음
  - 지표선정예의 기관 자율성 확대하고 지표수를 감소시키되, 지표체계 개선에 방점
  - 평가지표의 성과연계성, 신뢰성 제고
  - 기관유형과 사업성격에 따른 차별화된 접근(계량과 비계량의 비중)이 필요
  - 경영평가 이후 평가위원단 자문회의 실시를 통해 개선방안 도출
  - 비상시조직인 경영평가단이 보유한 평가노하우 및 자료의 전수·관리를 전담
- 향후 경영평가제도 개선을 위해 과거 변천사에 대한 단순 기술뿐만 아니라 공과를 포함한 평가를 병행하는 연구가 필요함

- 평가위원을 위한 경영평가 매뉴얼이 필요함
    - 평가위원의 개별 공공기관에 대한 배경지식 부족, 낮은 연속성 등으로 올바른 평가가 이루어지지 못하고 있음
  - 글로벌 지표의 실효성에 대한 연구가 필요함
    - 궁극적으로 공공기관의 비교대상은 해외 공공기관이 아니라 유사업종의 민간 기업이므로, 이를 반영한 글로벌 지표를 개발해야 함
  - 자율적 혁신, 개혁을 장려하기 위해 이를 반영하는 지표가 필요함
    - 현재 공공기관 내부 자율성은 매우 낮으며 이는 열심히 활동한 유인이 낮음을 의미하기 때문에 공공기관의 내부 자율성 확대를 장려해야 함
- 경영공시 관련 연구
- 경영공시시스템(알리오)의 이용편의성과 접근성을 제고하는 연구가 필요함
    - 국민의 알권리 보장과 정보의 효율적 관리를 통한 상시적인 모니터링의 구축
  - 경영정보의 질적인 개선을 통해 기관 간 비교가능성을 증진하고 기관의 자체적인 변화를 촉진해야 함
  - 알리오와 경영평가의 연계 가능성을 검토해 보아야 함
- 교육프로그램과의 연계
- 연구와 교육을 병행하여 공공기관에 컨설팅(경영진단)을 제공할 수 있을 것임
    - 현 경영우수사례의 경우 다른 공공기관의 벤치마크가 될 수 있는 중요한 자료임에도 여러 제약으로 피상적으로 전달
    - 여러 기관에 경영우수사례를 경영진, 실무진 차원에서 직접적으로 활용할 수 있도록 지원
  - 경영평가와 같은 우수사례를 해외에 소개하고 이와 관련된 교육콘텐츠를 개발해야 함
    - 외부교육기관과 전문가 Pool을 활용하되, KOICA 및 해외기관과의 연계강화 등 전략적 접근 중요
    - 개발도상국의 경우 우리나라의 경영평가 노하우에 대한 수요가 높기 때문에 자료의 영문화 작업이 중요

### 3 | 향후 계획 및 추진전략(안)

- 공공기관연구센터는 신임 박진 소장이 취임을 하여('12.1.1~'13.12.31) 센터 조직 및 운영 방식에 개편을 이루었음
  - (구)공공기관정책연구센터 명칭을 '공공기관연구센터'로 변경하여 공공기관 정책연구 뿐만 아니라 평가연구 등의 개념 또한 포괄할 수 있도록 하여 대외 이미지 제고 중에 있음
  - 연구인력을 종전 팀제에서 과제별 운영방식으로 전환을 하여 탄력적 조직 운영에 목표를 두었음
  - 기존 센터 홈페이지를 대대적으로 개편하여 홈페이지 운영의 목적성과 효과성을 높이고자 진행 중에 있음
    - 일반 국민 및 공공기관 종사자들이 공공기관에 관한 정책 및 평가, 기타 이슈들에 대해 접근하기 쉽게 만들어 토론의 장으로 만들 계획임
  
- 센터 자문회의 내용들을 적극적으로 받아 들여 7대 연구과제 추진 방향(2012-2013)을 정립하였으며 생산적인 과제 수행을 위하여 7대 전략 또한 수립하였음
  - 7대 연구과제 추진 방향
    - 공공기관 선진화의 성과를 정리하고 우수사례를 확산
    - 정부의 주요 국정 이슈에 대한 연구지원 강화
    - 예상되는 과제들을 선제적으로 연구
    - 현행 경영평가의 효과와 수용도를 개선하기 위한 연구
    - 공공기관의 국민적 신뢰향상을 위한 연구과제 추진
    - 공공기관의 역할과 관리방안에 대한 장기적 비전보고서를 작성
    - 외국에 대한 공공기관 관리경험 전수
  - 7대 연구과제 추진 전략
    - 정책 및 연구방향 논의를 위한 정부, 공공기관, 전문가 그룹과의 소통 강화
    - 공공기관 관련 통계, 경영평가 자료를 DB화
    - 공공기관 및 전문가에 대한 정보 Hub 역할 확대

- 자체 역량강화: 특히 연구원급 공공기관에 대한 전문성 강화
  - 과제 중심의 유연한 조직 운영
  - 철저한 과제 관리: 연구 초기 단계의 논의 강화, 자체 blind review process 도입
  - UN, OECD, WB, ADB 등과의 협력강화
- 7대 연구과제 추진 방향 및 추진 전략에 따라 센터는 연구과제 외에도 자체사업을 선정하여 추진할 계획임
- 자료 DB화 및 자료 수집 사업
    - 공공기관 재무DB 구축 및 운영, 경영평가 자료DB화, 해외자료(공기업 평가, 연차보고서 등) 수집
  - 대외 연계 사업
    - 홈페이지 메일링 서비스, 공공정책 포럼, 공공기관 교육 및 워크숍(평가단, 공공기관 직원일반 등), 국제협력사업(OECD, IDB, VIETNAM 등)
- 공공기관연구센터는 추진전략 및 실천과제를 반드시 달성하여 신뢰받는 국제적 공공기관 전문 연구기관으로 거듭날 것을 약속드리는 바임