

토론회 자료집

공공성 회복을 위한 공공기관 개혁과 시민사회의 과제

일시 | 2014년 6월 24일(화) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 204호

주최 | 새정치민주연합 윤호중 의원실

새정치민주연합 김현미 의원실

정의당 박원석 의원실

주관 | 공공성 회복을 위한 시민사회 네트워크(준)

프로그램

- 10:00 사회 강병구 참여연대 조세재정개혁센터 소장
- 10:10 발표1 **시민의 관점에서 본 공공서비스 강화를 위한 공공기관 개혁**
김남근 참여연대 상임집행위원장
- 10:30 발표2 **공공기관 부채: 그 핵심과 대안**
채이배 경제개혁연대 연구원
- 10:50 지정토론 김한기 경실련 경제정책국장
조수진 민변 민생경제위원회 부위원장
최은영 도시연구소 연구원
김 철 사회공공연구소 연구실장
라영재 한국조세재정연구원 선임연구위원
- 11:30 종합토론

시민의 관점에서 본 공공서비스 강화를 위한 공공기관 개혁

김남근 / 변호사, 참여연대 상임집행위원장

1. 序 : 시민사회가 정부의 “공공기관 개혁” 감시(monitoring)운동에 나서는 이유

공공기관 개혁을 바라보는 시민들의 입장은 대체로 공기업의 방만경영¹⁾ 등에 동의하면서 개혁을 지지하는 입장을 보이고 있으나, 다른 한편으로는 그 공공기관 개혁의 방향이 공기업이 공급하는 공공서비스의 축소와 그에 따른 공공요금 인상 등으로 이어질 수 있다는 점에서 크게 우려하고 있다. 공공기관 개혁에 대해서는 지지도가 높지만 민영화에 대해서는 매우 부정적인 태도를 보이는 것이 시민들의 입장을 단적으로 보여주는 것이다.

과거 김영삼 정부 이래의 신자유주의 경제운용기조가 팽배한 시대에는 경제개발시대에 육성된 공기업을 축소하는 것이 권위주의 시대의 관치경제를 극복하는 시대적 과제로 주창되었지만, 그러한 신자유주의적 경제운용기조에서 시행된 공공기관 개혁의 방식인 민영화의 결과는 매우 부정적이었다. 공공독점이었던 통신분야를 민영화하여 민간 독과점 체제로 만들어 놓으니 세계적으로 가장 비싼 요금체계가 정착하여

1) 방만경영은 공공기관이 그 설립목적에 집중하지 않고 이것저것 여러 사업을 벌이는 것을 지적하는 것이다. 예를 들어, LH 공사의 경우 공공임대주택 건설이나 도시영세민의 주거환경개선 사업 등 공익적 도시재개발 사업 등이 그 고유목적일 터인데, 신도시개발, 분양주택 사업 등 수십가지의 사업을 벌이고 있다. 한국철도공사가 용산역 부지를 매각하는 것을 넘어 직접 용산개발에 직접 참여하여 개발사업을 벌이려 한 것도 그 고유목적에서 벗어난 방만경영이라고 지적받을 수 있을 것이다. 그런데 박근혜 정부는 방만경영을 주로 공공기관 종업원들에게 과잉복지의 수혜를 준 것에 초점을 맞추어 이를 방만경영이라고 지적하고 있다.

통신비가 주거비와 교육비 다음의 3대 가계부담이 된 사례가 대표적인 것이다.

김대중, 노무현 정부를 거치며 결국 전면적인 공기업 민영화 대신 공사화나 분할 등의 방식으로 사회적 합의 내지 정치적 타협이 이루어졌으나, 이명박 정부를 거쳐 박근혜 정부에서 여전히 공공기관 개혁의 논의의 결과는 공공기관의 사업매각이나 종국적으로 민영화를 지향하는 경향이 크게 나타나고 있다. 시민들이 공공기관 개혁에 대해서 방만경영을 해소하자는 것이니 잘 하는 행정이라고 박수만 칠 수 없는 상황에 처해 있는 것이다. 그래서 시민사회에서는 현재 공공기관에 의하여 공급되는 공공서비스의 유지, 강화를 위해서는 정부의 공공기관 개혁 방향의 문제점을 비판하고 공공임대주택 공급확대, 지방의료원가 같은 공공의료 확대, 공공보육 확대, 공공요금의 적정가격 유지 등 공공서비스의 유지 강화를 위한 방향의 공공기관 개혁에 대하여 적극적인 의견개진에 나서야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

2. 공공서비스 축소 위주의 공공기관 개혁(?)

(1) 사업조정과 자산매각 위주의 박근혜 정부의 공공기관 개혁방향

박근혜 정부가 내세우는 공공기관 정상화의 담론구조는 “1) 정상화(개혁)의 필요성 - 과다부채, 2) 과다부채의 원인 - 방만경영과 과잉복지, 3) 개혁방식 - 자산과 사업매각(공공서비스의 축소)”의 방향을 보이고 있다. 그러나 시민들이 요구하는 개혁의 방향은 공공서비스(공공임대, 공공의료, 공공교통, 공공에너지, 공공보육) 등 공공서비스의 확대·질 향상인데, 정부는 반대로 자산, 사업매각 등을 통하여 공공서비스의 축소·질 저하를 지향하거나 그럴 우려가 크다는 점이나, 공공기관이 매각하는 사업이나 자산 더 나아가 민영화의 대상은 재벌, 다국적기업 등 민간이 요구하는 수익성이 상대적으로 높은 사업이나 자산에 집중될 수 밖에 없어 재벌특혜 등으로 이어질 수 있다(사업조정과 자산매각이 63%)는 점에서 시민사회에서는 박근혜 정부의 공공기관 정상화(개혁)의 방향에 큰 우려를 가지고 있다.

<표 1> 자구노력 분야별 규모

	사업조정	자산매각	경영효율화	수익증대	기타	계
추가 자구노력	17.5조	7.4조	3.3조	3.3조	8.0조	39.5조
(비율)	(44.3%)	(18.7%)	(8.4%)	(8.4%)	(20.2%)	(100%)

- 출처: 기획재정부, "공공기관 정상화대책 이행계획 제출" (2014. 2. 2)

(2) 공공임대주택 등 공공시설서비스의 축소

LH공사의 부채규모가 문제로 지적되자 이명박 정부에서 사업 계획 승인된 임대주

택의 착공율이 30%에 머무는 등 공공임대주택 공급사업이 지지부진하였다. 그 결과 수도권과 대도시의 심각한 전·월세난에도 불구하고 공공임대주택이 시장 임대료의 폭등을 막는 완충장치로서의 역할을 거의 하지 못하였다. 이러한 현상은 박근혜 정부에서도 계속 이어져 LH가 제출한 국정감사 자료에 따르면 2012년 공급계획에서 국민임대주택은 당초 2만 7,200가구를 계획했으나 실제로 2만 627가구를 공급해 계획대비 달성률이 75.8%, 영구임대 주택은 1,100가구 계획, 337가구 공급으로 30.6%, 분양전환 등의 공공임대주택은 4만 230가구 계획, 1만 9,136가구 공급으로 47.6% 등으로 공공임대주택의 사업실적은 지지부진하였다. 하지만 수익성이 있는 분양주택은 3만 1,470가구를 계획하고도 실제로는 4만 3,858 가구를 공급해 계획대비 달성률이 139.4%에 이르고 있다.²⁾ 향후 신도시 개발 등의 택지개발 지구 내의 임대주택용지에 대해서도 승인권자에게 20%의 조정권을 부여하겠다고 하고 있는데, 승인권자인 지방자치단체장들은 지자체 세수입 보다 복지비용 등이 많이 지출되는 임대주택의 공급을 축소하는 방향으로 사업승인권을 행사하려 할 것이어서 이래저래 공공임대주택 공급은 계속 축소될 수밖에 없는 전망이다.

더욱 심각한 것은 정부가 공공기관 부채 축소를 이유로 LH가 보유하고 있는 공공임대주택의 매각까지 검토하고 있다는 사실이다. 30년 의무임대기간이 설정되어 있는 국민임대주택 중 임대기간이 15년 이상 경과된 국민임대주택 입주자들에게 분양전환 권리를 부여하거나 전세로 전환하는 방안을 통하여 공공임대주택에 투자된 자금을 조기회수하여 부채규모를 줄이는 방법을 검토하고 있고, 재건축 매입임대주택의 분양전환 시기도 현행 임대개시일로부터 10년 이후에서 5년 이후로 분양전환할 수 있도록 한다는 것이다. 서구유럽의 주요 선진국들의 공공임대주택 비중은 6~35% 수준이나, 우리나라의 경우 5.0%(2011년 재고 기준)에 불과하다.

<표 2> 주요 선진국들의 공공임대주택 비중(1999~2000년 기준, %)

구분	영국	네덜란드	독일 ³⁾	프랑스
%	19.2	35	6	17

김대중 정부 이래로 역대정부는 전체재고주택의 10% 정도의 공공임대주택 확보를 목표로 공공임대주택 공급사업을 핵심적인 주택정책으로 추진해 왔다. 박근혜 정부도

2) 건설 이코노미뉴스, 2013. 10. 29일자.

3) 독일은 국가나 지방자치단체가 직접 소유하는 공공임대주택은 다른 서구유럽국가에 비하여 적으나, 독일은 지역자치단체의 지역상계적 표준임대료를 책정하여 그 임대료 이상으로 임대료 인상을 하지 못하도록 임대료상승율을 규제하고 임대기간도 임차인의 갱신청구권을 광범위하게 인정하여 장기임대차를 하도록 하는 공적규제를 강하게 하고 있다. 그래서 독일의 임대차의 5분의 4 이상이 10년 이상의 장기임대차이다.

심각한 전월세난에 직면하여 매년 13만호씩의 공공임대주택 공급사업을 추진하겠다고 공약하고 있다. 하지만 정책목표와 실제 사업담당자인 LH공사와 국토교통부의 사업의지나 사업수준은 전혀 따로 가고 있어 과연 그러한 공공임대주택 목표 달성을 하려는 것인지 회의가 들게 한다.

임대료 인상방안도 검토되고 있다. LH는 시·도별로 차등적·점진적으로 인상을 검토하고 있다. 이미 시장 임대료가 상승하면서 이를 반영하여 같은 지구내의 LH공사 임대아파트 사이에서도 뒤에 건설된 임대아파트의 임대료가 2년 사이에 50% 인상되는 현상이 나타나고 있다.⁴⁾

공공임대주택의 공급방식에도 변화가 예상된다. 정부는 LH공사의 부채를 줄이기 위해서 분양전환 공공임대주택의 경우에는 LH가 국민주택기금으로부터 기금을 차입하는 방식으로 임대아파트를 건설하는 것이 아니라 각 사업마다 “리츠” 구성하여 민간은행 등도 재무적 투자를 하도록 하되, 민간에게는 수익률을 보장하고 수익률에 미달할 경우 LH가 이를 인수하도록 하겠다고 하고 있다. 공공임대주택 공급에서 사실상의 일부 민영화를 시도하고 있는 셈이다. 결국 민간의 수익률 보장을 위해서는 임대료를 인상하고 분양전환가격을 인상할 수밖에 없어 임차인에게 그 부담이 전가될 수밖에 없다.

이러한 “작은 정부, 시장자율”이라는 국정기조하의 공공부분 축소 경향은 비단 공공임대주택만이 아니라 공공의료시설(진주의료원 폐쇄), 공공보육시설 등 각종 공공서비스의 축소와 확대 중단으로 나타나고 있어 이러한 공공서비스를 생활의 필수적인 요소로 살아가고 있는 국민들의 삶에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

(3) “안전”에 투자하는 비용의 지속적인 축소

철도와 지하철, 고속도로, 가스공급 등 공공기관의 공공서비스 공급 사업은 대규모의 시설과 대량이용 방식으로 항상 대규모 인명손실의 우려다 도사리고 있다. 공공기관의 운영에서 “안전”은 다른 어떤 경영목표 보다 중요하나, 부채감축과 비용축소 등만이 강조되다 보니 이러한 “안전”에 필요한 시설이나 인력의 보강에는 소홀하여 공공서비스 분야의 “안전”에 많은 불안요소가 자리잡고 있다.⁵⁾ 노후차량이 많은 코레일은 비용절감을 위해 정비주기를 3,500km에서 5,000km로 연장하였다. 독일의 “세월

4) NEWSPAM, “LH부채, 서민 임대 주거비 ‘전가’ 임대주택 건설단가 3% 올라 임대료도 동반상승 전망 : LH의 부채 부담이 세입자에게 전가될 것으로 우려된다. 2011년 5월 입주자를 모집한 경기 오산시 세교지구 A-2·A-4·A-5·A-6 블록 전용 41㎡의 임대료는 보증금 1,890만원에 월세 12만 9,000원이었다. 하지만 올해 공급된 같은 지구 A-7 블록의 같은 주택형 임대료는 보증금 2,270만원에 월세 19만 6,000원이다. 2년새 임대료가 절반가량 오른 것이다.” 2013. 12. 6.

5) 2014년 공공기관 경영평가에서 처음으로 “안전” 공공기관 경영평가지표의 하나로 포함되었다.

호 참사”와 같은 대형 인명참사는 고속철도의 탈선으로 100여명이 사망한 사건이었는데, 그 원인은 인력부족으로 차량바퀴 등에 대한 안전점검을 제대로 하지 못해 바퀴에 금이 간 상태에서 운행하다 바퀴가 깨져 탈선하며 발생한 사고이었다. 코레일이 이렇게 정비주기를 연장한 것은 차량정비인력을 2005년 6,578명에서 2013년 4,673명으로 2,000여명 가까이 줄였기 때문이다. 비용절감을 이유로 공공기관 업무의 외주화도 광범위하게 벌어지고 있는데, 특히 지난 6월의 서울지하철 상왕십리역의 지하철 추돌 사고의 원인이 신호 시스템의 고장에서 발생한 것이라는 점이 알려지면서 안전점검의 외주화도 국민의 생명·안전을 위협하는 심각한 문제로 여겨지고 있다. 철도와 지하철의 각종 안전관련 제품을 생산하는 업체들의 이익단체인 “철도기술신호협회”가 신호시스템 등 각종 철도와 지하철의 사용 전 안전검사를 담당하고 있다. 영국의 대처정부 시대에 철도 민영화과정에서 정비업무의 외주화가 광범위하게 시행되었는데, 그 결과 각각 분리된 안전점검업무로 전체적인 안전점검이 어렵게 되고 사고가 나도 아무도 책임지지 않는 문제가 발생하였다.

가스안전공사의 경우에도 1994년 서울 아현동에서 블록밸브(B-V) 폭발사고가 일어났고, 1995년에는 대구지하철공사장 폭발사고로 대규모 인명피해 등 가스안전에 관한 국민들의 관심이 매우 큰 분야이다. 2000년대 전국적으로 도시가스망이 보급되고 정압관리소와 주배관망 등이 3배 이상 대폭 연장되어 이러한 위험시설의 관리문제가 중요하게 되었는데, 1997년 대비 2012년까지 인력이 10%만 증가되어 제대로 안전관리가 되는지 우려를 낳고 있다.

(4) 요금인상과 원가검증의 필요성

공공기관 부채의 또 다른 큰 비중은 원가수준 또는 그 이하의 공공요금이다. 낮은 산업전기로, 산업가스료, 화물철도요금 등은 과거 경제개발시대에 관련 대기업의 경쟁력을 지원하기 위한 산업육성정책의 일환으로 추진되었다. 하지만 이러한 낮은 산업용 공공요금 정책은 해당 기업들로 하여금 에너지 절약형 설비투자를 게을리 하게 하고, 심각한 환경오염 문제도 초래한다. 또한 한국이 과다한 에너지 사용국가로 남아 있게 한다. 일본이 1970년대 오일쇼크를 거치며 적극적인 산업구조조정으로 에너지 저사용 산업으로 산업구조를 개편하고 에너지 절약형 설비산업을 발전시켰던 것과 대조된다. 더 이상의 이러한 재벌특혜정책은 정당성도 산업전반의 경쟁력 측면에서 그 실효성도 의문시 된다.

하지만 산업용 공공요금의 인상과 달리 가정용이나 일반공중이 사용하는 공공요금의 인상은 가계의 가처분소득이 계속 정체되고 가계부채가 늘어나 가계부담이 커지

는 상황에서 공공기관 개혁에서 부채해소의 1차적 수단으로 활용되어서는 안 된다. 산업용 공공요금 인상에 있어서도 먼저 투명하게 공공요금의 원가공개가 먼저 이루어져야 한다. 서울고등법원 2013. 4. 24. 선고 2012누 30822 판결, 서울행정법원 2012. 9. 6. 선고 2011구합24033 판결 등은 참여연대 등이 정보공개 청구한 방송통신위원회 산하 통신요금 TF 협의를 바탕으로 마련된 통신요금 인하안 등에 관한 정보를 공개하도록 판결한 바 있다. 공개된 공공요금 원가에 관한 검증을 거치는 과정에서 사회적 합의를 바탕으로 산업용 공공요금 인상이 추진되어야 한다.

(5) 민영화

정부는 철도공사의 부채정리 수단의 하나로 인천공항철도의 매각을 추진하고 있다. 인천공항철도는 민자사업을 추진하였다가 부실이 심화되자 한국철도공사가 인수하여 흑자사업으로 전환시켜 놓은 사업인데, 이를 다시 부채감축이라는 미명하에 민영화하려는 것이다. 이렇게 공공이 투자와 노력을 통하여 정상화된 공공서비스를 민간에게 민영화하는 것은 결국 이를 인수할 수 있는 몇몇 재벌·대기업에 대한 특혜로 이어질 수밖에 없고 공공통신의 민영화 사례에서 알 수 있듯이 민간독점으로 이어져 시민들에게 세계에서 제일 높은 통신비 부담이라는 피해를 주게 된다. 인천공항철도의 민영화는 다시 이러한 요금인상 등으로 이어져 공항을 이용해야 하는 많은 시민들에게 부담으로 전가될 우려가 크다.

3. 시민사회가 지향하는 공공기관 개혁의 방향

(1) 공공서비스의 확대·질 향상

공공서비스의 이용자인 시민의 입장에서 공공기관 개혁방향이 논의되어야 하는데, 지나치게 공공서비스 공급자인 정부와 공공기관의 입장에서만 공공기관 논의가 편향되고 있다. 시민의 관점에서의 공공기관 개혁이라면 공공서비스(공공임대, 공공의료, 공공교통, 공공에너지, 공공보육 등)의 확대·질 향상의 방향을 명확히 해야 한다. 따라서 공공임대주택 공급확대, 진주의료원 재개원과 지방의료원 등 공공의료시설 확대, 버스공영제, 전가·가스·수도 등 공공에너지 요금의 안정, 국공립 보육시설 확대 등이 공공기관 개혁의제로 활발히 논의되어야 한다.

(2) 공기업의 민영화나 사업매각

공공서비스의 축소·질 하락을 가져오는 시민들의 생활에 필수적인 공공서비스 시설과 공공사업의 매각, 공기업의 민영화 등은 시민사회가 기대하는 공공기관 개혁과는 거리가 먼 방향이다. 공기업의 사업매각이나 민영화는 거대한 공기업을 매수할 수 재벌특혜로 이어질 수 있고, 세계 제일로 치닫는 통신요금 부담의 예에서 볼 수 있듯이 그나마 공공복리 등의 공익적 목적으로 통제할 수 있는 공공독점을 통제불능의 민간독점으로 전환하도록 하는 부작용만 낳을 수 있다.

(3) 수익성과 공공성의 균형평가

공공기관의 경영을 수익성 위주로만 평가하면 효율성(수익성)이 낮은 공공임대사업이나 공공의료사업, 농촌 등 소외지역의 공공교통사업 등은 지속적으로 축소운영이나 사업매각 등으로 이어지게 된다. 2010년 LH공사의 과다부채의 문제가 제기되자 도시영세민을 위한 주거환경개선 사업 등 공익성이 크나 수익성은 낮은 사업부터 축소하려는 사례나 진주의료원을 적자를 이유로 폐원한 사례처럼 수익성 위주의 경영평가 방식의 편향을 개선해야 한다. 수익성 위주의 경영평가는 전력이나 가스 등의 공공에너지, 철도나 버스 등의 공공교통 등의 요금인상, 공공임대의 임대료 인상 등으로 이어질 수 있다. 산업용 전기료 등 개선할 점도 있지만 낮은 수익성을 통하여 시민들에게 제공되는 공공서비스의 후생을 높일 수 있다면 이러한 양측의 균형을 맞출 수 있도록 공기업이 관리되어야 한다.

LH의 공공임대 공급사업의 경우 이명박 정부 내내 승인받은 사업계획의 30% 수준에 머물러 공공임대 공급이 크게 위축되었는데, 공공성 평가의 측면에서 보면 낮은 평가를 받아야 하지만 LH의 수익성 위주 경영평가에서는 이러한 공기업이 설립 목적을 제대로 수행하지 못하는 점에 대한 적극적 평가를 기대하기 어렵다.

(4) 이해관계자의 이해를 공정하게 반영할 수 있는 공기업 내부 지배구조

전력, 가스, 철도, 버스, 임대료 등 공공서비스 요금과 관련해서 보면 두 가지 공익적 가치가 충돌하는 현상을 볼 수 있다. 공공서비스 요금을 인상하여 공기업의 경영구조를 개선할 것인가, 시민들이 기대하는 값싸고 질 높은 공공서비스를 제공하는데 초점을 두고 어느 정도의 적자 경영을 감수할 것인가는 서로 조화와 균형의 관점에서 보아야 할 문제이지 어느 한 측면만을 강조하여 공기업 운영해서는 안 된다. 따라서 이러한 공기업 운영에서는 공공서비스 이용자로서 이해관계를 가진 시민들의 이해를 대변할 수 있는 시민단체나 전문가들의 참여가 보장되어야 한다. 현재의 공기업 비상임이사제는 이러한 이해관계자 참여를 보장하는 기능을 거의 하지 못하고 있

어서 공공서비스의 이용자인 시민들의 대표를 이사회 구조에 참여시킬 수 있는 지배 구조 개혁이 필수적이다.

(5) 공공기관 외부감독에 있어 국회통제의 필요성

공기업은 시민의 생활에 필수적인 공공재를 독점적으로 공급하는 기능을 담당하기 위하여 이러한 독점적 지위를 부여하는 행정법상의 “특허”처분에 의하여 설립되고 운영되기 때문에 국회에서 제정하는 개별적인 특별법에 의하여 설립, 운영된다. 그러나 공기업 대표의 임명 등의 절차에는 국회가 관여할 여지가 거의 없고 소위 “낙하산 인사”에 의하여 선거에서 승리한 정권의 인사들이 공기업 대표로 임명되는 것이 관행화 되어 오고 있다. 이러한 공기업 지배구조의 독립성 훼손이 정치적 영향력에 의하여 공기업의 운영이 설립목적에서 벗어나 정권의 정치적 브랜드 사업을 무리하게 떠안게 하거나 산업정책의 명목으로 대기업 등에게 특혜적으로 낮은 가격으로 공공서비스를 공급하게 하는 정책이 지속되게 하는 원인이 되고 있다. 부채급증의 1차적 원인은 정권의 정치적 브랜드사업인 4대강 사업, 보금자리사업이나 각종 개발사업 등을 정치적 요구에 의하여 무분별하게 떠안거나 경제개발단계에서 정치적, 경제적 요구로 산업정책의 목적에서 산업전기료, 가스료, 화물철도요금 등 산업용 공공서비스 요금을 원가 이하로 낮게 책정하여 적자를 감수하며 공기업을 운영해 온 측면이 있다. 공기업 운영의 독립성을 확립하기 위해서는 공기업의 설립과 운영의 근간이 되는 특별법을 제정한 입법부가 공기업 대표의 인사 등에 관여하여 공기업이 정권의 정치적 요구에 의하여 운영되지 않도록 견제할 필요성이 있다. 다만 수많은 공기업에 대하여 국회에 일일이 관여하는 것은 현실적으로도 가능하지 않고 공기업의 경영자가 지나치게 국회의 눈치를 살피는 부작용이 발생할 수도 있다. 이러한 점을 종합해 보면 국민의 생활에 필수적인 공공서비스를 공급하고, 국가재정 규모 대비 자산, 부채의 규모가 크며, 민영화와 사업매각 등의 시비가 자주 발생하는 시장형 공기업에 대하여는 그 공기업 대표의 임명에 대해서는 국회에서 인사청문회 등을 통하여 낙하산 인사를 방지할 필요가 있다.

4. 시민사회가 제기하고자 하는 공공기관 개혁의 과제

- (1) 공공서비스의 확대를 위한 적극적인 투자에 관한 논의도 공공기관 개혁에 포함되어야 한다.
- (2) 각 공기업의 특성에 맞게 공공성과 수익성을 균형평가하는 경영평가제도 개혁

서구유럽 국가들의 공기업 평가 시스템은 재정건전성이나 경영효율성 등의 어느 한 가지 지표를 중심으로 공기업의 평가하는 것이 아니라 해당 공기업의 설립목적이나 수행하는 공공서비스의 수행 등 각 공공기관별 맞춤형 평가지표를 가지고 평가를 하고 있다. 현재의 공공기관 경영평가시스템은 경영효율성(수익성) 위주의 평가에 치우쳐 있어, 공기업들이 공공서비스의 이용자인 시민들의 요구에 맞는 공공서비스를 잘 공급하고 있는지 여부에 관한 평가는 소홀히 될 수밖에 없는 구조이다. 공공기관 평가제도를 효율성(수익성) 평가와 함께 공공기관의 설립목적인 공익적 목적의 공공서비스의 공급에 충실한지에 대한 공공성 평가를 균형있게 하는 균형평가 시스템으로 개혁해야 한다.

(3) 이해관계자가 참여하는 방식의 내부 지배구조(Governance 구조) 개혁

공공기관의 주된 부채의 원인이 각 정권의 정치적 결정에 의한 정치적 브랜드 사업이나 부담이 큰 사업 떠넘기거나 재벌·대기업 지원이라는 산업정책적 차원에서 낮은 산업전기로, 화물철도요금 등의 요금정책에 기인하다는 점이다. 아래와 같이 주로 정권의 정책사업 수행에서 많은 부채를 부담하고 있다.

<표 3> 공기업 금융부채 요인별 증가 현황(2007-2011) (단위 : 조, %)

	정책사업	요금통제	해외사업	자체사업	계
부채	43.0	17.1	12.8	33.4	106.3
비중	41	16	12	31	100

주: 부채 규모 상위 9개 공기업(28개 공기업 부채의 86% 차지)을 대상으로 함
출처: 감사원(2013), [감사결과보고서: 공기업 재무 및 사업구조 관리 실태] (2013. 5) 재구성.

위와 같은 공기업에 대한 정치적 외풍을 차단하고 무분별하게 정치적 브랜드 사업을 공기업에 떠넘기지 못하도록 하고 공기업의 설립목적에 충실하도록 하는 이사회제도 도입이 필요하다. 프랑스의 1:1:1(정부파견 : 내부인사 : 외부 전문가나 시민단체) 이사회 구성과 같이 외부 전문가나 공익적 시민단체 등에 의하여 정치적 외압이 견제될 수 있는 거버넌스 구조를 가져야 한다.

(4) 기획재정부 한 부서에 의한 통제에서 벗어나 외부 지배구조의 개혁

과거 경제개발 단계에서는 각 공기업의 감독책임을 해당 부서에 맡기다 보니 부채이기주의에 빠져 경쟁적으로 산하 공기업의 육성하는 폐단도 있었다. 예를 들어, 사

행산업에 있어 농림부는 마사회를 문화체육관광부는 국민체육공단을 육성하려다 보니 경마, 경정, 경륜 등의 장외발매소를 경쟁적으로 늘려 도박중독 유병자가 급증하는 등 폐해가 커져 이를 통합적으로 관리하려는 국무총리 산하의 사행산업 통합관리 위원회가 만들어지기도 하였다.

이러한 폐단을 극복하기 위한 차원에서 공기업들에 대한 관리를 기획재정부 산하의 공공정책국에서 통합적으로 관리하고 있는데, 문제는 이렇게 어느 특정부서에서 다양한 공기업들을 통합적으로 관리하려다 보면 해당 특정부서가 중시하는 획일적인 한 두 기준에 의하여 공기업들을 평가하고 공기업의 운영을 그러한 방향으로만 유도하게 된다는 점이다. 기재부에서 공기업들을 통합 관리하다 보니 재정건전성, 경영효율성의 측면에서만 공기업들을 평가하게 되고 그 공기업들이 설립목적에 맞는 공공성을 확대 강화하기 위하여 어떤 노력을 해 왔는가에 대한 평가는 간과하게 되는 문제가 발생한다. 재정건전성과 경영효율화만 강조하다 보니 공기업들을 차라리 민간에 매각하여 민간 독점 방식으로 운영하는 것이 더 효율적이라는 결론에 쉽게 견인되는 측면도 있다.

서구유럽 국가의 모델을 보면 공기업에 대한 감독을 어느 한 특정부서에서 전담하는 방식 보다는 총리실과 같은 전 행정부서를 총괄하는 기관에서 통합감독하거나 국회에서 승인받는 장관급의 독립된 공기업실에서 통합감독 하는 등의 공기업 통합관리부서의 정치적 위상을 높이고 감독의 내용도 경영효율성 뿐만 아니라 각 공기업의 특성에 맞는 맞춤형 평가를 지향하는 경향을 보이고 있다. 영국은 총리실 산하의 공기업실에서 재정부와 산업부서의 협력관계로 공기업들을 감독하고 있고, 스웨덴은 국회 승인을 받은 장관급의 공기업실이 공기업들을 감독하고 있다.

이제 공기업 감독은 공기업들을 육성하던 1 단계의 각 행정부서별 감독체계를 지나, 재정건전성과 경영효율성의 획일적 기준에 의하여 공기업들을 감독하던 2단계를 거쳐, 각 공기업별 특성을 고려한 맞춤형 평가와 감독체제로 나가야 한다. 이러한 점에 비추어 보면 공기업에 대한 외부감독체계는 총리실과 같이 좀 더 정치적 위상이 높고 통합적인 부서로 이관되고 이에 대한 국회의 통제도 강화되어야 한다.

(5) 특혜적 공공기관 사업매각과 사실상의 민영화 추진의 중단

공공기관 개혁의 논의에서는 부채정리에만 초점을 맞추어 책임을 묻지 않는 과감한 자산매각, 사업매각 등이 개혁의 주요내용으로 장려되고 있다. 공공기관 부채의 주된 해결방식으로 공공기관의 자산과 사업매각(전체 해결방식의 63%)에 두고 민간이 요구하는 수익성이 높은 사업과 자산을 독촉하고 있으나, 이는 재벌특혜로 이어지고 결과적으로 통신비 사례에서 보듯이 가계에 과도한 공공서비스 부담으로 이어질

수 있다.

<표 4> 혈값 매각 및 우회적 민영화 추진

자산매각 활성화	부채감축계획에서 매각대상으로 포함된 자산은 충분한 시장조사 등을 실시하 되, 자산매각 손실에 대해서는 경영평가나 감사 등의 불이익 감경 또는 면제
우회적 민영화	○ 공공기관별 운영실태를 전반적으로 점검하여 불필요한 기능 확대, 민간부문 성장을 저해하는 요소, 유사·중복기능 등을 축소·조정 - 시장수요·정책방향 전환 등으로 기능이 축소되었으나, 기존의 기능·조직을 유지하는 경우 축소 또는 기능·조직재설계 추진 - 당초 독점적 공공서비스를 제공하였으나, 민간부문의 성장으로 민간과 경합 되는 기능은 축소 또는 민간위탁 추진 - 고유 목적사업의 영역확장 또는 수익증대 등을 위해 확대된 기능은 원칙적으로 폐지 - 공공기관간 또는 공공기관과 민간·지자체간 유사·중복기능을 수행하는 경우 기능조정 또는 기능 통폐합 추진

출처: 기획재정부, “공공기관 정상화 대책” (2013. 12. 11)

5. 공공기관 개혁에 있어 시민단체의 역할

지금까지 공공기관 개혁 문제는 공공기관 개혁에 대한 개혁(정부)과 반대(공공기관 종사자)의 구도가 형성되면서 정부의 개혁에 자금 밥그릇을 지키려는 공공기관 종사자가 반대하는 문제로 쉽게 취급되어 왔다. 하지만 정부가 추진하려는 공공기관 개혁의 내용을 보면 공공서비스를 이용하는 시민의 시각이 결여된 채 ‘작은 정부, 시장 자율’이라는 신자유주의적 도그마에 간혀 공공부분을 축소하겠다는 큰 방향에서 공공서비스를 축소하겠다는 것이어서 시민사회로서는 긴장하지 않을 수 없는 문제이다. 시민단체들이 공기업 민영화나 공익적 사업의 매각과 같은 시민을 위한 공공서비스의 축소, 악화 방향으로 치닫는 공공기관 개혁의 문제점을 시민들에게 알리고 공공서비스 유지, 강화를 위한 시민사회의 공감대 형성을 위한 노력이 필요하다. 특히 시민의 입장에서 공공서비스의 유지 강화라는 공익적 목적을 추구하려는 방향이 공유되어야 한다.

공기업 종사자들의 경우에도 낙하산 인사반대, 정치적 외압에 의한 무분별한 사업 착수와 확장 등에 대한 견제활동, 내부비리에 대한 고발과 시민단체와 연대하여 공론화하려는 노력 등이 필요하다고 생각된다. 자기 밥그릇을 지키려는 정부의 공공기관 정상화에 대한 반대가 아니라 시민들의 공익을 지키기 위해 정부의 무분별한 공공부분 축소 움직임을 견제하고 공공서비스의 질과 양을 확대하기 위해 정부와 다른 측면의 공공기관 개혁을 위해 노력하는 것이라는 모습을 보여주어야 한다.

특히 박근혜 정부 특유의 목표량과 D-day를 정해 놓고 밀어붙이는 개혁(?) 방식에 관한 시민들이 가지는 우려를 대변하는 감시(모니터링) 활동이 필요하다. 규제개혁 등 박근혜 정부의 행정방식이 목표와 해결시점을 정해 놓고 공무원들을 밀어붙이는 식인데, 이러한 규제개혁, 공공기관 개혁 등 여러 분야에서 이와 같은 밀어붙이기 행정이 반복되는 것은 이러한 방식으로 어려운 경제상황에서 난국을 타개할 능력있는 지도자라는 정치적 이미지를 얻는데 기여할 수도 있다. 하지만 세월호 사건의 경우와 같은 무분별한 규제완화로 인한 폐해의 사례에서 볼 수 있듯이 무분별한 사업 축소, 민영화, 사업매각 등의 폐해는 시민들의 생활과 안전에 심각한 피해를 낼 수 있다는 점에서 충분한 사회적 토론과 합의과정이 필요한 분야이며 10월 10일 D-day까지 밀어붙여 마무리 될 성질의 문제가 아니다.

공공기관 부채: 그 핵심과 대안

채이배 / 회계사, 경제개혁연대 연구원

1. 문제제기

정부는 2013년 12월 11일 ‘공공기관 정상화 대책’에 이어 12월 31일 ‘공공기관 정상화대책 실행계획’을 발표했고, 2014년 2월 25일 ‘경제혁신 3개년 계획’에서 ‘공공기관 정상화 협의회’를 설치하여 대대적인 공공기관 정상화 대책을 추진하기로 했다. 더욱이 정부는 매년 10월 10일을 ‘공공기관 정상화 데이’로 지정하여 공공기관 개혁을 지속적으로 강조할 예정이다. 정부의 공공기관 정상화 대책의 주요 내용은 부채 축소와 방만 경영의 해소이다.

최근 정부에서 추진하고 있는 공공기관 개혁은 공공자원의 효율적 이용이라는 측면에서 일부 타당한 측면이 있지만, 공공기관 부채 증가의 원인에 대한 객관적인 분석과 책임 소재가 불분명한 상태에서 추진되기 때문에 정치적인 전략의 일환으로 추진된다는 비판에 직면하기도 한다. 즉, 공공기관의 정상화 정책은 ‘공공기관의 정체성을 훼손하는 무분별한 구조조정’과 후생복리의 일부 조항을 부풀린 ‘노동조합 때리기’ 성격이 강하다는 것이다. 특히 「경제혁신 3개년 계획」에서 제시된 사업조정, 민간자본 활용, 자산 매각, 인건비 절감 등을 통한 부채 절감과, 효율성 증대를 위한 공공기관 간 경쟁체제와 공공서비스의 민간개방 등으로 인해 공기업 민영화에 대한 우려를 불식시키지 못하고 있다.

부채 증가의 구조적 원인을 객관적으로 규명하지 않은 상태에서 공공기관의 정상화를 추진할 경우, 부채 감축은 일시적인 현상으로 그치고, 우회적인 민영화를 통해 공공성이 훼손될 뿐만 아니라 노사관계의 기본권리가 무시됨으로써 사회적 갈등이

증폭될 수 있다. 따라서 공공기관 부채 증가의 원인을 객관적이고도 과학적으로 분석하여 공공성을 해치지 않으면서 부채 규모를 축소할 수 있는 합리적 대안을 마련해야 한다.

이에 본 연구에서는 공공기관 부채 증가의 원인을 분석하여 정부의 공공기관 정상화대책을 비판적으로 검토한 후, 공공성과 효율성의 측면에서 부채감축의 합리적 대안을 모색한다. 공공기관은 공적인 목적을 달성하기 위해 설립되었지만, 공공부문의 내부비효율은 개선되어야 할 대상이다. 따라서 공공기관의 평가에 있어서는 효율성과 공공성이 균형 있게 고려되어야 한다.

본 연구의 2장에서는 공공기관 부채의 특성을 살펴보고, 공공성과 효율성의 측면에서 평가의 기준을 제시한다. 제3장에서는 공공기관 부채의 현황과 증가 원인을 분석한다. 제4장에서는 정부가 발표한 공공기관 정상화대책을 평가하고, 이를 토대로 제5장에서는 공공기관 부채에 대한 해법을 제시한다.

2. 공공기관 부채의 특성 및 평가의 기준

일반적으로 부채는 ‘빚’으로 인식되기에 악으로 여겨지는 경향이 있지만, 부채 주체의 성격과 부채의 내용에 따라서는 다양한 평가도 가능하다. 정부 부채는 세금으로 채워야 하는 ‘조세 부채’의 성격을 갖지만, 공공기관 부채는 영업자산을 가진 부채로 정부 부채와는 성격이 다르다. 예를 들면, 교통분야는 철도 건설 및 차량 구입, 도로건설 투자 등을 위해, 에너지분야는 에너지 관련 시설 투자비용이 부채로 이어진 것이다.

이러한 이유로 국제기구에서도 국가부채는 일반정부(General government)의 부채만을 가리키며 공기업 부채는 계산에 포함하지 않는다. 여기서 일반정부는 ‘정부 스스로 공급하지 않으면 편리하게, 그리고 경제적으로 생산될 수 없는 공공서비스 영역’으로 공공부문의 비시장적 활동만을 포함하며, 공급주체로 보면, 중앙정부, 지방정부, 비영리공공기관이 해당된다.

공공기관 부채의 대부분은 공공서비스 제공을 위해 발생한 부채이며, 저렴한 가격으로 시민에게 공공서비스를 제공하기 위해 발생한 부채는 공공성을 위한 긍정적 부채의 성격을 갖는다. 따라서 공공기관의 부채는 그 원인에 따라 공정한 평가를 해야 한다. 만약 공공기관의 부채 자체를 부정적으로만 평가하여 공공기관에게 무리한 부채 축소를 요구할 경우에는 공공서비스의 공급에 필수적인 자산의 매각으로 이어져 공공성을 훼손할 우려가 크다. 따라서 공공기관 부채를 평가함에 있어서는 다음과 같은 특징을 고려해야 한다.

먼저 공공기관은 정부가 수행해야 할 역할을 대신하는 기관이기 때문에 공공기관의 부채는 ‘대행 부채’의 성격을 갖는다. 정부의 정책사업비가 대부분 공공기관의 부채로 조달되기 때문에 정책을 결정하고 공공기관이 수행하도록 지시한 정부가 부채에 대한 일차적 책임을 가지고 있다. 공공기관 부채의 ‘대행 부채’ 성격을 인정해야만 부채 발생의 책임을 명확하게 규명하고 합리적인 부채감축 대책을 마련할 수 있다. 공공기관이 수행하고 있는 사업이 기본적으로 정부의 정책사업인지의 여부가 공공기관의 재무상황을 평가할 때 감안되어야 하며, 공공기관이 정부의 정책사업을 대행함으로써 발생한 부채는 재정지원으로 충당되어야 한다.

다음으로 민간기업의 경우 적자는 보통 ‘경영 실패’의 결과이지만, 공공기관의 적자는 대부분 공공성의 목적을 달성하기 위해 발생하기 때문에 일반 기업의 적자와 다르게 평가되어야 한다. 예를 들면, 한국철도공사의 운영적자는 사회적 취약계층과 지역에 대한 철도서비스 제공으로부터 비롯되며, 한국전력공사의 생산원가보다 낮은 전기요금은 적자와 부채 증가의 요인으로 작용하고 있다. 따라서 공공기관의 재무구조를 평가할 때, 정부의 정책목적 달성으로 발생한 적자는 관리대상 적자에서 제외하거나 정부의 재정지원으로 적자를 보전해야 한다. 이를 무시하고 ‘적자=부실’로 간주하는 것은 공공기관의 기본 특성을 무시하는 일방적 조치이다.

그럼에도 불구하고 공공기관은 민간부문에 비해 경쟁체제에 덜 노출되기 때문에 내부비효율의 문제가 항상적으로 존재한다. 특히 네트워크산업의 특징을 갖는 공기업의 경우 자연독점적인 성격을 갖기 때문에 비효율의 문제가 나타날 수 있다. 따라서 공공기관의 관료적 경직성 또는 자체사업의 실패로부터 초래되는 부채의 경우 그 원인을 규명하여 개선하는 조치가 필요하고, 투명하고 책임 있는 가버넌스와 공공적 사명을 지닌 직업윤리 등을 마련할 필요가 있다. 우리나라 공공기관이 공공서비스 질과 요금 수준에서 상당히 양호함에도 그에 걸 맞는 인정을 받지 못하는 건 낙하산 인사로 대표되는 권위주의적 의사결정구조와 공공서비스 이용자와의 소통 제한 때문인 것으로 판단된다.

결국 공공기관 부채는 자산이 있는 부채, 공공서비스를 제공하는 사회적 부채, 정부 역할을 대신하는 대행 부채의 성격을 지니고 있으며, 저렴한 요금으로 부채가 해소되지 못하고 누적되는 구조를 안고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 공공기관의 부채는 ‘정책적 부채’로 보는 것이 타당하며, 공공기관 부채의 공공성을 고려하지 않고서는 합리적 대안을 도출하기 어렵다. 다만, 공공기관의 관료적 경직성은 내부비효율의 원인으로 작용할 수 있기 때문에 효율성의 측면도 균형 있게 다루어야 한다.

한편 공공기관 부채규모를 재무구조의 건전성이라는 측면에서 파악할 경우 국가채

무의 건전성을 평가하는 재정의 지속가능성과는 다른 평가기준이 요구된다. 일반적으로 정부 부채의 실질이자율이 경제성장률보다 크고, 이자비용을 제외한 명목 기초수지(nominal primary balance)가 지속적으로 적자상태이거나 기초수지 흑자가 실질이자율과 경제성장률의 차이로부터 발생하는 부채의 증가를 상쇄할 수 없을 정도로 작을 경우에 국가재정은 지속가능하지 않은 것으로 평가된다.⁶⁾

반면에 공공기관의 재무 상태를 평가함에 있어서는 민간기업과 마찬가지로 부채비율과 이자보상배율을 이용한다. 민간기업의 경우 부채비율 200%를 기준으로 재무구조의 안정성을 평가하는데, 정부도 공공기관 정상화대책을 제시하면서 200%를 기준으로 제시하고 있다⁷⁾. 또한 이자보상배율(=영업이익/이자비용)은 영업이익과 이자비용을 비교하는 것으로 회사가 영업이익으로 이자비용을 감당할 수 있는지 여부를 판단하는 근거가 된다. 이자보상배율이 1이상인 경우에는 영업이익으로 이자비용을 감당할 수 있는 것으로 보아 재무구조를 양호하게 평가하지만, 1미만인 경우에는 영업이익으로도 이자비용을 감당할 수 없는 상황이기 때문에 부채를 축소하기 위한 재무구조개선이 필요한 것으로 평가된다. 따라서 부채비율이 200%를 넘지 않으면서 영업이익으로 이자비용을 부담할 수 있는 경우에는 재무적으로 양호하다고 판단할 수 있다.

차입금 대비 EBITDA배율(차입금/EBITDA) 또한 공공기관 재무구조의 건전성을 평가하는 기준이다. EBITDA(Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization, 이자비용·법인세·감가상각비 차감전 영업이익)는 기업이 영업활동을 통해 벌어들이는 현금창출능력을 보여준다. 회사가 영업외활동이 없다면, 회사는 이자비용과 법인세를 납부한 후 잉여현금으로 차입금을 상환할 것인데, 회사의 차입금이 EBITDA의 10배라면, 회사는 10년 이상의 EBITDA를 적립해야 차입금 전부를 상환할 자금을 마련할 수 있다. 그러나 일반적으로 회사는 무차입경영을 추구하는 경우가 아니라면 지속가능한 수준에서 일정한 차입금을 유지하는 재무구조를 유지한다.

본 연구에서는 부채비율 200%와 이자보상배율 1을 기준으로 공공기관 재무구조의 건전성을 평가한다. 공공기관의 부채비율이 200% 이하이고, 이자보상배율이 1이하면 재무구조가 건전한 것으로 평가한다.

공공기관 부채증가의 원인 분석

1) 공공기관의 재무상태

6) 자세한 내용은 Burger(2003) 참조.

7) 한국신용평가(주)의 Kis-value 자료에 따르면 2013년 말 자본잠식 상태의 기업을 제외한 KOSPI 673개 비금융기업의 평균 부채비율은 151.4%이었다.

〈표 1〉에서 보듯이 295개 공공기관 총부채규모는 2007년 249.2조원에서 2012년 493.3조원으로 244.2조원 증가했다. 이 중 12개 부채중점관리 공공기관의 부채가 2012년 현재 412.3조원으로 전체 부채의 83.6%를 차지하고 있으며, 최근 5년간 무려 225.5조원 증가했다. 12개 부채중점관리 공공기관은 대부분 SOC분야와 에너지 분야의 공기업들로 구성되는데, SOC분야에서는 한국토지주택공사, 에너지 분야에서는 한국전력공사의 부채규모가 가장 크고, 최근 5년간 부채의 증가율도 가장 높다. 2012년 말 현재 한국토지주택공사의 부채규모는 138.1조원으로 가장 크고, 다음으로 한국전력공사가 95.1조원에 달하고 있다.

<표 8> 주요 12개 기관 최근 5년간 부채 현황 (단위: 조원, %)

구 분		'07(A)	'08	'09	'10	'11	'12(B)	증감(B-A)
전체(295개)		249.2	290.0	336.8	397.0	459.0	493.3	244.2
SOC 분야	LH	66.9	85.8	109.2	121.5	130.6	138.1	71.2
	수공	1.6	2.0	3.0	8.1	12.6	13.8	12.2
	코레일	5.9	6.8	8.8	12.6	13.5	14.3	8.4
	도공	17.8	20.2	21.8	23.7	24.6	25.3	7.5
	철도시설공단	10.0	11.9	14.3	14.0	15.6	17.3	7.4
	소계	102.2	126.6	157.1	179.9	196.8	208.9	106.7
에너지 분야	한국전력공사 (발전사포함)	38.7	46.9	51.8	72.2	82.7	95.1	56.4
	가스	8.7	17.9	17.8	22.3	28.0	32.3	23.5
	석유	3.7	5.5	8.5	15.9	20.8	18.0	14.3
	광물	0.4	0.5	0.9	1.5	1.8	2.4	1.9
	석탄	1.2	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5	0.2
	소계	52.7	72.2	80.3	113.3	134.7	149.2	96.4
예보		31.9	29.0	28.7	27.2	40.5	45.9	14.0
장학재단		-	-	1.3	3.9	6.8	8.4	8.4
주요 12개 기관		186.9	227.7	267.4	324.4	378.7	412.3	225.5
주요 12개 기관 비중		75.0%	78.5%	79.4%	81.7%	82.5%	83.6%	92.3%

출처: 기획재정부, "공공기관 부채정보 공개 의의와 주요 내용" (2013. 12. 10)

출처: 기획재정부, "공공기관 부채정보 공개 의의와 주요 내용" (2013. 12. 10)

〈표 2〉는 금융기관의 성격을 갖고 있는 예금보험공사와 한국장학재단을 제외한 10개 부채중점관리 공공기관의 자산총계, 부채총계, 부채비율 현황이다. 2012년 말 현재 부채비율이 200%를 초과하는 공공기관은 한국토지주택공사(466.0%), 한국가스공사(385.4%), 한국철도공사(244.2%)이며, 부채비율 산정 기준이 다를 뿐, 한국철도시설공단과 자본잠식상태인 대한석탄공사도 재무구조가 좋지 않은 상황이다.⁸⁾

8) 한국철도시설공단은 무자본기관이므로 정부는 자산부채비율(=부채/자산)을 산정하여 87.9%로 발표하였으나, 한국철도시설공단의 기본자산을 자본금으로 볼 수 있으므로, 일반적인 부채비율(=부채/자본)을 산정할 경우, 726.3%가 된다.

<표 9> 주요 10개 기관 2012년말 재무구조와 부채비율

(단위: 백만 원, %)

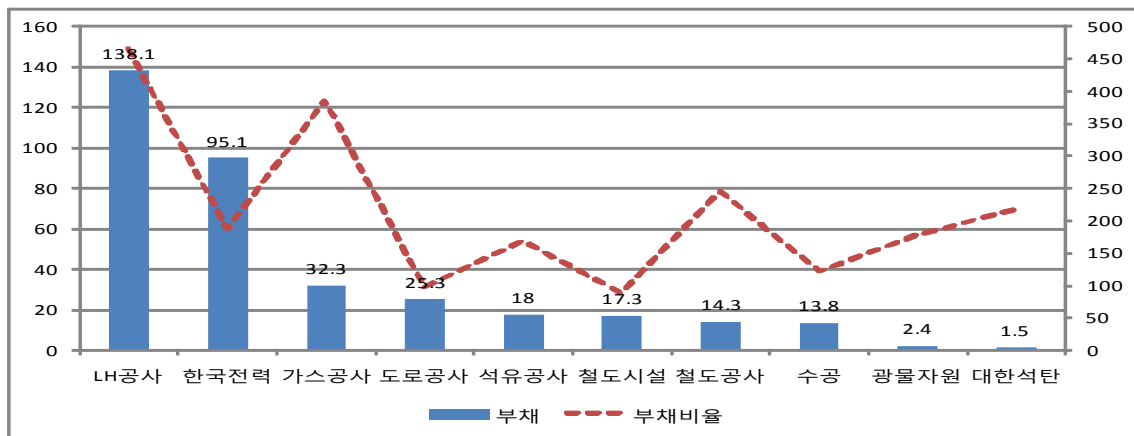
	LH공사	전력공사	가스공사	도로공사	석유공사
자본총계	29,639,555	51,064,202	8,368,965	26,111,861	10,734,727
부채총계	138,122,080	95,088,618	32,252,753	25,348,172	17,983,122
부채비율	466.0	186.2	385.4	97.1	167.5

	철도시설*	철도공사	수자원공사	광물자원공사	석탄공사*
자본총계	19,728,022	5,864,356	11,238,462	1,342,181	677,200
부채총계	17,340,598	14,320,873	13,777,921	2,376,608	1,470,202
부채비율	87.9	244.2	122.6	177.1	217.1

주: 한국철도시설공단은 무자본금 기관이고, 대한석탄공사는 자본잠식 상태이기 때문에
자본부채비율(=부채/자본)이 아닌 자산부채비율(=부채/자산)을 산정함

<그림 1> 주요 10개 기관의 부채 규모 및 비율

(단위: 조원, %)



출처: 관계부처합동, 「공공기관 정상화 대책」, 2013.12.11

<표 3>과 <그림 2>에서 이자비용을 발생시키는 금융부채를 보면, 2012년 말 현재 한국토지주택공사가 96.2조원으로 가장 크고, 다음으로 한국전력이 54.2조원을 기록하여 다른 공공기관과 비교하기 어려울 정도로 두 기관의 금융부채가 크다.

<표 3> 주요 10개 기관 2012년 말 금융부채 규모와 비중

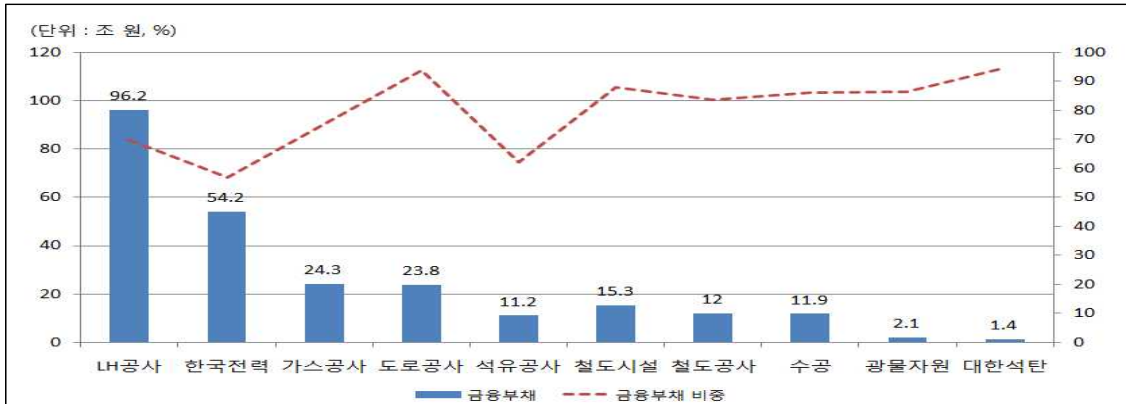
(단위: 억원, %)

	LH공사	전력공사	가스공사	도로공사	석유공사
금융부채총계	962,085	542,266	243,263	237,686	111,837
금융부채비율	69.7	56.6	75.4	93.8	62.2

	철도시설	철도공사	수자원공사	광물자원공사	석탄공사
금융부채총계	152,519	119,702	118,632	20,520	13,945
금융부채비율	88.0	83.6	86.1	86.3	94.9

출처: 관계부처합동, 「공공기관 정상화 대책」, 2013.12.11

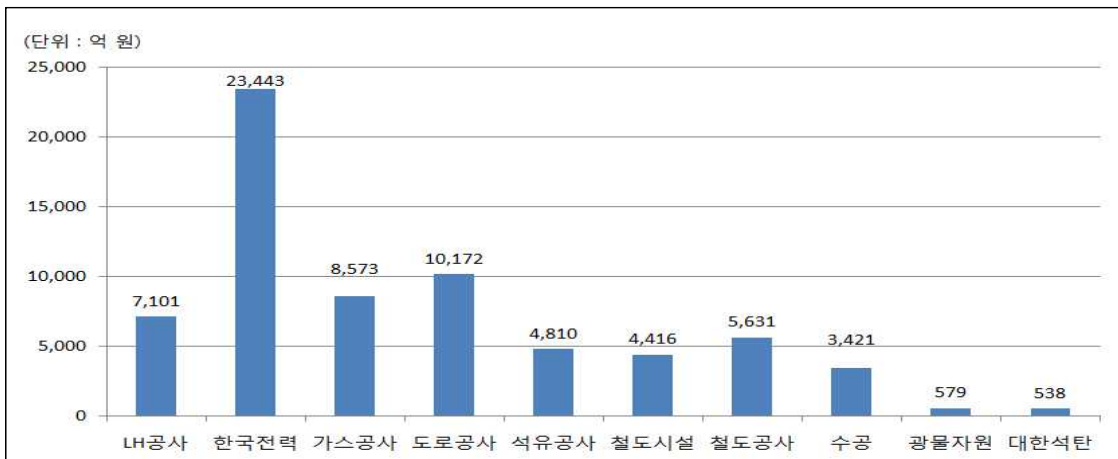
<그림 2> 부채중점관리 공공기관의 금융부채 규모 및 비중



출처: 관계부처합동, 「공공기관 정상화 대책」, 2013.12.11.

〈그림 3〉에서 보듯이 2012년 말 현재 한국전력공사의 연간 이자비용은 2조 3,3443 억 원으로 부채중점관리 공공기관 중 가장 규모가 크다. 금융부채가 가장 많은 LH공사의 이자비용이 7,101억원에 그친 것은 회계상 처리 때문이다. 실제로 한국토지주택공사의 이자 비용은 4조 4,881억원에 달하는데, 이자비용의 상당부분이 자산의 취득 원가에 포함되어 자산으로 처리되고 있다.⁹⁾ 부채의 규모뿐만 아니라 부채의 구성 또한 공공기관의 이자비용에 큰 영향을 미치는 변수이기 때문에 향후 부채규모의 축소와 함께 부채의 구성을 조정하여 공공기관의 이자비용을 최소화할 필요가 있다.

<그림 3> 부채중점관리 공공기관의 연간 이자비용



출처: 관계부처합동, 「공공기관 정상화 대책」, 2013.12.11.

9) 한국토지주택공사의 2012년 감사보고서에 의하면, 이자비용 4조 4,881억원은 자산의 취득원가로 대체(자본화)된 3조 7,759억원, 매출원가로 비용처리된 3,907억원, 영업외비용으로 처리된 3,225억원으로 구성된다. 특정 자산을 취득하기 위해서 차입금을 조달하고, 해당 차입금에서 이자비용이 발생하면, 그 이자비용은 자산을 취득하기 위해 발생한 원가로 보아야 한다. 따라서 이자비용을 발생 즉시 비용으로 처리하지 않고, 자산의 취득원가로 처리한 후 해당 자산의 사용기간동안 감가상각을 통해 비용처리되거나 처분을 통해서 비용처리된다. 이는 생산직 노동자의 급여는 제로원가로 제품 취득원가가 되고, 관리직 노동자의 급여는 즉시 비용처리되는 것과 같은 논리이다. 정부 발표에 근거하여 작성한 그림 4.에서 한국토지주택공사의 이자비용(7,101억원)은 회계상 비용으로 처리된 금액만을 집계한 것으로 보이나 실제 금액(7,132억원)과 약간 차이가 있다.

한편 <표 4>에서 보듯이 2012년 말 현재 이자보상배율이 1미만인 공공기관은 한국전력공사(영업손실), 한국철도시설공단(0.71), 한국철도공사(영업손실), 한국광물자원공사(0.44)¹⁰⁾, 대한석탄공사(영업손실)로 5개 회사이다. 한국토지주택공사의 이자보상배율은 4.37배는 손익계산서 상의 이자비용과 영업이익을 근거로 산출한 결과이다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 자본화 이자비용과 매출원가 처리 이자비용 등을 포함하여 총 4조 4,881억 원을 기준으로 이자보상배율을 계산하면 0.40[(영업이익 1조4,085억원+ 매출원가 이자비용 3,907억원)/ 총 이자비용 4조 4,881억원]로 매우 낮아진다.

이자보상배율은 영업이익으로 이자비용을 충당할 수 있는지의 능력을 판단하는 지표이기 때문에 한국토지주택공사의 경우 이자보상배율을 0.4배로 평가하는 것이 타당할 것이다. 그러나 한국토지주택공사의 영업적 특성(초기 막대한 자금투입 및 장기의 건설기간으로 인한 이자비용의 자본화와 장기간의 임대사업을 통한 수익창출)으로 인하여 이자보상배율이 낮을 수밖에 없는 점을 고려할 필요가 있다.¹¹⁾

<표 4> 주요 10개 기관 2012년말 이자보상배율 (단위: 백만 원, 배)

	LH공사	전력공사	가스공사	도로공사	석유공사
영업이익	1,408,548	-817,917	1,266,653	1,229,652	788,444
이자비용	332,514	2,344,328	857,312	1,017,157	481,017
이자보상배율	4.37	영업손실	1.48	1.21	1.64

	철도시설	철도공사	수자원공사	광물자원공사	석탄공사
영업이익	311,844	-205,390	434,328	25,390	-53,918
이자비용	441,608	563,097	342,071	57,915	53,785
이자보상배율	0.71	영업손실	1.27	0.44	영업손실

10개 부채중점관리 공공기관의 부채비율과 이자보상배율을 살펴본 결과 10개 공공기관 중 6개는 큰 문제가 없으며, 4개는 재무구조개선을 위한 작업이 필요한 것으로 판단된다. 첫째, 부채비율이 200% 이하이고 이자보상배율이 1이상인 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국석유공사는 재무상황이 양호하다고 판단할 수 있다. 따라서 정부가 절대적인 부채 규모가 크다는 이유만으로 이들 공공기관을 부실기업인 양 호도하는 것은 오히려 비정상적인 조치를 초래할 수 있다.

둘째, 부채비율이 200% 이상 혹은 이자보상배율이 1미만인 공공기관은 한국토지주

10) 광물자원공사는 매출원가에 포함된 금융원가를 포함하여 산출하였다((영업이익+매출원가 중 금융원가)/(이자비용+매출원가 중 금융원가)).

11) 한국토지주택공사의 2012년 이자보상배율은 발표하는 기관마다, 발표 시점마다 제각각인데, 임대사업의 특성을 반영하는 방법에 따라 각기 다른 계산방식을 사용한 것으로 추정된다. 국회예산정책처의 「2013~2017년 공공기관 중 장기 재무관리계획 평가」(2013.11.)은 0.8배, 한국조세재정연구원의 「공공기관 부채의 성격과 원인분석」(2013.12.)에서는 4.4배, 기획재정부의 보도자료 “공공기관 정상화대책”(2013.12.11.)은 0.3배, 국회예산정책처의 「2012회계연도 공공기관 결산 평가」(2013.7.)에서는 0.3배, 기획재정부의 보도자료 “공공기관 정상화대책 이행계획 확정”(2014.4.29.)은 0.7배로 밝히고 있다.

택공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사이다. 한국토지주택공사는 부채비율이 466%로 매우 높지만, 임대사업의 특성 상 임대부동산을 건설하기 위한 차입금 조달과 임대보증금(부채)으로 인하여 부채비율이 높을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 막대한 이자비용을 감당하기 위해서는 재무구조개선이 필요하다. 한국전력공사와 한국가스공사는 정부의 요금통제와 해외자원개발사업으로 부채가 증가했기 때문에 요금 인상 및 이자비용 절감을 위한 차환(Refinancing) 등이 이루어진다면 심각한 수준은 아닌 것으로 평가된다. 한국광물자원공사는 2012년 개발사업에서 큰 적자가 발생하여 일시적으로 이자보상배율이 1미만으로 떨어졌으나, 부채비율이 200%미만이고 과거 이자보상배율이 1이상이었으므로 재무상황은 양호하다고 평가된다.

셋째, 부채비율이 200% 이상이고, 이자보상배율이 1미만인 한국철도공사, 한국철도시설공단, 대한석탄공사의 재무구조는 부실한 것으로 평가된다.

요약하면, 부채비율이 높은 LH 공사와, 부채비율과 이자보상배율 모두 문제를 안고 있는 철도공사, 철도시설공단, 대한석탄공사의 경우 자본을 확충하거나 영업수지를 개선하는 보다 적극적인 재무구조 개선노력이 필요하다.

2) 부채 증가의 원인

공공기관의 부채에 대한 합리적 대책을 마련하기 위해서는 무엇보다 부채 증가의 원인에 대한 객관적인 진단이 필요하다. 먼저 <표 7>에서 보듯이 2008~2012년 기간에 한국토지주택공사의 금융부채는 총 55조 3,320억 원 증가했으며, 이 중 보금자리사업, 주택임대사업, 신도시개발 및 택지사업의 금융부채 비중이 크다. 한국토지주택공사 부채증가의 주된 원인은 공공임대주택 사업의 지속적 확대, 비손실보전 사업으로 분류된 정부 정책사업 및 공익사업의 수행, 장기간에 걸친 투자자금 회수의 사업 특성 등으로 요약된다. 부동산 경기의 침체에 따른 임대주택 건설 교차보조 시스템의 붕괴, 실제 소요 비용에 미치지 못하는 정부의 지원 기준 단가 등으로 한국토지주택공사의 부채는 크게 증가했지만, 국민임대주택의 경우 정부 재정투입 비율은 실제 소요 비용의 24%에 불과했다. 2003~2007년 사이 신도시개발, 국민임대주택 건설, 세종시 및 혁신도시개발 등으로 부채가 증가했으며, 특히 2008부터는 보금자리주택 건설로 부채 증가속도가 가속화되었다.

<표 5> 한국토지주택공사의 금융부채 증가액 (2008-2012)

(단위: 억원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
보금자리	13,505	18,693	39,905	42,880	34,663	149,646
산업단지 등	-6,620	1,070	14,714	9,975	8,865	82,004
주택임대	41,543	46,685	622	12,510	38,027	139,387
세종·혁신도시	19,960	6,489	13,001	237	-12,135	27,552
신도시·택지	29,285	64,626	50,371	-3,692	2,511	143,101
기타	44,127	61,685	-24,223	-8,373	-7,586	65,630
소계	141,800	199,248	94,390	53,537	64,345	553,320

출처: 한국조세재정연구원(2013)

다음으로 교통관련 공공기관의 금융부채를 보면, <표 6>에서 보듯이 한국철도공사는 2009년 인천공항철도의 인수를 위해 1조 2,057억 원의 공사채 발행했고, 2010년 회계기준 변경에 따라 코레일 공항철도의 부채액 2.2조를 포함하여 계열사 부채가 포함되면서 철도공사 부채가 2조 9,656억원 증가했다. 또한 용산개발 사업 실패로 토지 환수 등을 위해 2013년 4.8조원, 2014년 4조원 등 자금소요가 급증했고, 이로 인해 자본 감소와 부채 증가로 부채비율이 급격히 증가했다.¹²⁾

<표 6> 교통 관련 공공기관의 금융부채 증가액 (2008-2012)

(단위 : 억 원)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
한국철도 공사	운송사업	9,478	4,485	9,684	7,049	10,120	40,816
	수탁사업	688	-583	435	-458	460	542
	인천공항철도인수	-	12,057	562	354	101	13,074
	수익 및 부대사업	-971	-1,276	-1,283	-1,764	-1,471	-6,765
	소계	9,195	14,683	9,398	5,181	9,210	47,667
한국철도 시설공단	1단계 경부고속철도	2,372	3,248	3,678	2,775	2,241	14,314
	2단계 경부고속철도	10,965	7,578	7,746	1,252	-2,567	24,974
	호남고속철도	0	2,267	6,848	10,502	9,425	29,042
	수도권고속철도	0	0	0	26	3,256	3,282
	경의선선(先)투자	0	3,000	-1,550	-950	-500	0
한국도로 공사	소계	13,337	16,093	16,722	13,605	11,855	71,612
	도로사업	27,910	15,763	16,216	10,258	5,875	76,022
	부대사업	-762	-728	424	-1,043	-158	-2,627
	소계	27,148	15,035	16,640	9,215	5,357	73,395
출처: 한국조세재정연구원(2013)							

출처: 한국조세재정연구원(2013)

12) 용산사업의 개발주체는 드림허브프로젝트투자금융(주)(이하 '드림허브')이다. 한국철도공사는 드림허브에 용산부지를 매각하였으며, 드림허브가 용산부지 매각대금을 일부 중도금까지 지급된 상태에서 사업이 중단되었다. 결국, 토지 매매거래가 취소되고, 한국철도공사는 토지를 환수하고, 계약금 이외의 금액에 대해서는 돌려줘야 하는 상황이 예상된다. 현재, 한국철도공사와 드림허브의 투자자들간의 소송이 진행되고 있으며, 소송결과에 따라 토지 환수 및 매각대금 지급 등의 구체적인 내용이 결정될 것이다.

한국철도공사 부채 증가의 요인은 철도운임 통제로 인한 영업수지 적자, 인천공항 철도 인수, 공공기간 회계 변경, 용산역세권사업 실패 등이다. 2008년 철도공사의 영업수지 적자는 7,374억 원에 달했지만, 지속적인 인력 감축, 계열사 통폐합, 비업무용 부지 매각, 지분 매각(K-종합서비스, 철도산업개발) 등으로 영업적자는 2013년 1932억 원까지 축소되었고, 올해 1월 철도공사가 국회에 제출한 경영개선방안에 따르면 2015년에는 영업흑자 구조로 전환하고, 2018년에는 2,657억원 영업흑자를 달성할 것으로 전망된다. 기획재정부에 제출한 부채감축계획에서도 2018년에 흑자를 달성할 것으로 전망하고 있기 때문에 전체적으로 영업수지가 개선되는 것으로 판단된다.

한국철도시설공단의 경우 2008~2012년의 기간에 금융부채액이 7조 1,612억원 증가했다. 부채 증가의 주된 원인은 도로에 비해 낮은 철도투자, 고속철도 건설비 부담, 부채 이자를 감당하지 못하는 낮은 선로사용료 수입 등이다. 2004년 설립된 이후 경부고속철도와 호남고속철도 등 건설투자 및 이자비용으로 부채는 지속적으로 증가했고, 철도건설 시 과다한 수요예측과 낮게 책정된 선로사용료 등도 부채 증가의 요인으로 작용했다.

한국도로공사의 경우 휴게소 운영 등의 부대사업에서는 수익이 발생하고, 지원사업 등은 실비정산 위탁사업으로 추진되었기 때문에 금융부채는 모두 고속도로 건설사업에서 발생했다. 2008~2012년의 기간에 도로사업으로 인한 금융부채는 총 7조 6,022억원 증가했지만, 부대사업의 경우 2,627억원 감소했다. 특히, 고속도로 건설투자비의 정부 부담분이 줄어들고, 통행료 인상이나 통행료 원가보상비율은 정체되어 금융부채가 증가했다. 고속도로 건설에서 중앙정부는 용지비의 전액을 책임지지만, 건설비의 50%만 출자형식으로 지원하였고, 2014년부터는 40%로 낮아져 부채 증가의 요인으로 작용했다.

〈표 7〉에서 에너지관련 공공기관의 부채를 보면, 한국전력, 한국가스공사, 한국석유공사의 경우 2008~2012년 기간에 금융부채가 각각 32조 8,753억 원, 17조 587억 원, 8조 7,720억 원 증가했다. 한국전력공사의 2012년 기준 부채비율은 186.2%로 양호하나, 영업손실을 실현하고 있어 이자비용도 충당하지 못하는 상황이다. 발전소와 송변전설비 등 설비투자비로 인한 부족자금과 전기요금 억제로 인한 영업적자가 부채 증가의 주요 원인이다. 2008년 이후 한국전력공사의 적자가 누적되면서 외부차입이 급증하였고, 발전자회사 또한 시설투자 부족분을 외부에서 조달함에 따라 부채증가의 대부분을 금융증가가 차지했다. 또한 국제 유가 상승에 따른 발전연료가 상승에도 불구하고 정부의 물가안정을 위한 공공요금 규제로 연료가 인상분이 요금에 충분히 반영되지 못하였고, 이에 따라 한국전력공사는 5년 연속 적자가 발생했다. 특히 한국전력공사의 막대한 누적적자는 원가 이하의 산업용 전기에서 초래되고 있다.¹³⁾

한국가스공사의 금융부채 증가는 2008년도 환율 상승 및 연동제 유보 미수금 증가, 천연가스 보급 확대 사업에 따른 설비투자 증가 및 운전자금 증가 등에 주로 기인하며, 2008년 유가 및 환율 급등에도 불구하고 원료비 연동제가 유보되어 미수금(5.5조 원)이 커져 운전자금 증가로 부채 부담이 급격히 증가했다. 2011년 이후 해외자원개발 및 장기 도입계약이 크게 확대되면서 관련 금융부채 증가했고, 국제회계기준(IFRS) 도입에 따른 추가 부채인식으로 장부상 부채가 증가하기도 했다.

한국석유공사 부채 증가의 대부분은 2008년도 이후에 발생하였으며, 주로 해외석유 개발사업 확대에 따른 차입금 증가에 기인한다. 해외자원개발이라는 명분으로 경제성 분석 및 기술성 분석이 제대로 되지 않은 채 이루어진 사업들로 인하여 막대한 손실을 기록했다. 자원개발사업은 탐사 및 개발단계에서 자금이 많이 소요되며 생산단계로 진입하는데 많은 기간이 소요되기 때문에 본격적 수익 창출 이전 투자 초기 단계에서의 금융부채 증가가 상당히 높은 양상을 보이고 있다.

<표 7> 에너지관련 공공기관의 금융부채 증가액 (2008-2012) (단위 : 억 원)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
한국전력	전력사업	43,258	23,894	33,653	39,457	53,899	194,161
	발전사업	28,155	20,860	4,347	30,667	27,728	111,757
	해외사업	1,639	7,136	10,368	-17	15	19,141
	기타	2,050	89	7,208	-4,232	-1,421	3,694
	소계	75,102	51,979	55,576	65,875	80,221	328,753
한국가스공사	천연가스보급-국내가스 공급	67,851	4,083	5,000	23,379	12,333	112,646
	천연가스보급-국내도입용 해외가스전지분 투자	-1,280	-781	-673	13,228	19,568	30,061
	요금비규제-해외자원 개발	989	1,629	6,068	7,863	10,685	27,234
	기타 해외사업	462	151	-3	-68	105	646
	소계	68,022	5,081	10,392	44,401	42,691	170,587
한국석유공사	석유개발-국내	640	-29	-396	-763	262	-286
	석유개발-해외	10,054	30,438	27,881	26,262	329	94,965
	민간 용자사업	2,293	-1,424	-	-	-	869
	비축사업	-	-	-	-	-	-
	기타-환율효과	-	-	-1,763	902	-6,968	-7,828
	소계	12,987	28,985	25,723	26,401	-6,377	87,720

출처: 한국조세재정연구원(2013)

자원관련 공공기관의 부채를 보면, 2008년 이후 한국수자원공사의 부채 규모가 증가한 것은 주로 4대강 살리기 사업과 경인아라뱃길 사업 등 국책사업과 단지사업으로

13) 한국전력의 원가회수율: 77.7%('08년) → 91.5%('09) → 90.2%('10) → 87.4%('11) → 88.4%('12).

사채발행 규모가 증가했기 때문이다. 2008년부터 2012년의 기간에 한국수자원공사 금융부채 순증가액 중 4대강 살리기 사업과 경인아라뱃길 사업으로부터 발생한 금액이 9조 1,741억. 전체 금융부채 증가액의 85% 차지했다. 단지사업과 수익 및 부대사업의 경우도 2008~2012년의 기간에 누적 금융부채 규모가 각각 2조 536억원과 9,771억 원 증가했다. 또한 광역상수도 사업의 총수입이 총괄원가를 보전하지 못하였기 때문에 이로 인한 누계 차액이 2008년부터 2013년까지 총 1조 980억 원에 달하고 있다. 한국광물자원공사의 경우 2008년 대한광업진흥공사에서 사명을 변경하고 자원개발 위한 직접 투자에 나서면서 외화 부채를 중심으로 부채가 증가했고, 대한석탄공사는 높은 영업비용으로 인한 구조적인 적자구조로 1997년 이후 완전자본잠식 상태에 있다.

<표 8> 자원관련 공공기관의 금융부채 증가액 (단위 : 억 원)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	합계
한국수자원공사	수자원	1,306	-2,655	-3,688	-4,639	-4,423	-14,099
	단지	839	4,080	7,966	5,461	2,190	20,536
	경인아라뱃길	-	5,266	9,783	7,123	-1,796	20,376
	4대강 살리기	-	1,175	30,723	31,456	8,011	71,365
	수익 및 부대사업	1,854	1,746	2,216	2,984	971	9,771
	소계	3,999	9,612	47,000	42,385	4,953	107,949
한국광물자원공사	투자사업	1,251	2,718	3,730	2,339	5,700	15,738
	융자사업	689	21	1,770	-2,952	-	-472
	소계	1,940	2,739	5,500	-613	5,700	15,266
대한석탄공사	무연탄생산판매	2,028	-817	192	1,103	101	2,607

출처: 한국조세재정연구원(2013)

3) 부채증가의 책임

공기업에 대한 감사원의 감사결과에 의하면 부채 증가의 상당부분이 중앙정부의 책임으로 귀착된다. 2013년 6월 부채가 증가한 9개 핵심 공기업에 대한 감사보고서에 의하면, 2007~2011년 기간에 9개 핵심 공기업의 부채가 무려 106.3조원 증가했다.¹⁴⁾ 이를 사업 분야별로 분석해 보면, 전체 증가액 106.3조원 중 중앙정부의 정책사업으로 초래된 부채규모는 43조원(41%)이고, 요금통제로 인해 17.1조원(16%)의 부채가 증가했다. 즉, 중앙정부의 직접적인 책임으로 귀속되는 부채 규모가 60.1조원으로 전체의 57%에 달하였다. 여기에 해외사업 등 중앙정부의 책임성이 큰 사업으로부터 발생한 금융부채를 더하면 중앙정부의 책임성이 큰 부채는 전체의 69%에 달한다.

14) 2011년 말 기준 부채규모 10조 원 이상(한국전력공사, 한국토지주택공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국철도공사, 한국수자원공사)과 2007년 이후 부채증가를 400% 이상(한국광물자원공사), 자본잠식(대한석탄공사) 등을 기준으로 선정

<표 9> 공기업 금융부채 요인별 증가 현황(2007-2011)

(단위 : 조, %)

	정책사업	요금통제	해외사업	자체사업	계
부채	43.0	17.1	12.8	33.4	106.3
비중	41	16	12	31	100

주: 부채 규모 상위 9개 공기업(28개 공기업 부채의 86% 차지)을 대상으로 함
출처: 감사원(2013), [감사결과보고서: 공기업 재무 및 사업구조 관리 실태] (2013. 5) 재구성.

정부는 한국토지주택공사에게 무리하게 보금자리 조기 건설을 지시하고, 4대강사업을 한국수자원공사에 떠넘겼으며, 사업타당성을 부풀려 도로공사에게 고속국도를 건설하게 하고, 부실화된 인천공항철도를 철도공사에게 인수하게 하는 등의 방식으로 공공기관의 부채를 증가시켰다. 원가 비중이 큰 가스와 전기의 경우 연료비 변동분이 요금에 반영되지 못하고, 철도의 경우 물가상승률 이하로 요금정책이 통제되어 왔다. 공공요금을 가급적 낮은 수준으로 관리하는 것은 물가안정 차원에서 일면 타당한 측면이 있지만, 그로 인해 공공기관에 적자가 발생한다면, 중앙정부는 재정으로 적자를 지원하거나 생산원가를 보전하는 수준으로 요금을 인상하는 방법 등 적자 보전을 위해 적절한 대책을 마련해야 한다.

전체 부채 증가액의 12%를 차지한 해외사업도 사실상 정부 책임으로부터 자유롭지 못한 부채이다. 이 사업들은 형식적으로는 공공기관 이사회가 결정한 자체사업이지만, 실질적으로는 중앙정부 정책사업으로 보는 것이 타당하다. 중앙정부가 해외자원 개발에서 우리나라가 자치하는 비율인 자주개발률을 설정하고 공공기관이 특정 시점까지 반드시 달성하도록 관리하고 있으며, 이에 따른 결과를 경영평가 점수에 반영하면서 발생한 부채이기 때문이다.¹⁵⁾ 기획재정부 역시 공공기관 경영평가에서 해외사업 부채는 정부정책에 의해 발생한 것이기 때문에 해당 공공기관이 통제할 수 없다는 이유로 부채비율 평가 시 제외했다.

결국 정책사업, 요금통제, 해외사업 등 중앙정부의 책임성이 큰 사업으로부터 발생한 금융부채가 전체의 69%에 달하며, 자체사업으로 증가한 30%의 부채도 상당부분은 정부정책과 연결되는 사업일 수 있다. 예를 들어 철도공사의 경우 선로사용료와 유지보수비 책정, 공공서비스이행비용(PSO) 보상 등은 자체사업의 영역이지만, 실제로 정부 정책에 크게 영향을 받고 있다. 그럼에도 정부는 마치 공공기관이 부채 증가에 모든 책임이 있는 양 몰아가고 있으며, 이러한 인식과 접근방법은 공공기관 부채 해소를 위한 합리적인 방안 마련에 걸림돌로 작용하고 있다.

이와 같이 2007년 이후 이명박정부에서 무리하게 추진된 정책들로 인해 발생한 금융부채를 제외하고 공공기관의 부채비율을 재산정할 경우, 부채비율은 크게 낮아진다.

15) 자세한 내용은 감사원(2013) 107쪽 참조.

예를 들면, <표 10>에서 보듯이 4대강 살리기 및 경인아라뱃길 사업 수행에 따른 부채증가액 9조2천억 원을 제외할 경우 한국수자원공사의 부채비율은 122.60%에서 40.96%로 감소하고, 해외자원개발 사업 투자금 9조5천억 원을 제외할 경우 한국석유공사의 부채비율은 167.52%에서 79.06%로 크게 감소한다. 또한 국민주택기금으로 투입한 보금자리사업과 주택임대사업은 정부가 재정으로 투입해야할 사업으로 간주할 수 있기 때문에 국민주택기금 차입금 31조2천억 원을 출자전환할 경우, 한국토지주택공사의 부채는 21.92% 감소하고, 자본금이 100.36% 증가하여 부채비율은 457.84%에서 178.4%로 크게 감소한다.¹⁶⁾

<표 10> 공기업 부채비율 재산정

(단위 : 백만 원)

	한국수자원공사	한국석유공사
자본총계	11,238,462	10,734,727
부채총계	13,777,921	17,983,122
부채비율	122.60%	167.52%
사업명	4대강 사업	해외석유개발
금액	7,136,500	9,496,500
사업명	경인아라뱃길 사업	
금액	2,037,600	
수정 자본총계	11,238,462	10,734,727
수정 부채총계	4,603,821	8,486,622
수정 부채비율	40.96%	79.06%
부채비율 개선효과	81.63%p	88.47%p

<표 11> 한국토지주택공사 부채비율 재산정

(단위 : 백만 원)

	2013년말	출자전환금액(비중)	출자전환 후 금액	부채비율 개선효과
자본총계	31,087,374	31,200,000 (100.36%)	62,287,374	-
부채총계	142,331,209	31,200,000 (21.92%)	111,131,209	-
부채비율	457.84%	-	178.42%	279.43%
주: 출자전환금액 31.2조원은 국민임대 융자잔액 19.6조원과 국민임대 준공분 11.6조원의 합계 자료: 한국토지주택공사 내부자료				

16) 출자전환을 가정한 국민주택기금의 금액이 2013년말 금액이므로, 부채비율을 2013년말 기준으로 계산함

공공기관 부채 정상화대책의 평가

1) 정상화대책의 내용

정부는 18개 부채중점관리기관(한국전력공사와 발전자회사들을 하나로 보면 12개)과 20개 방만경영중점관리기관 등 30개 공공기관을 중점관리 공공기관으로 선정하고, 부채중점관리기관의 경우 방만경영도 함께 평가하기로 했다. <표 12>에서 보는 바와 같이 정상화대책의 주요내용은 부채축소의 경우 부채감축 가이드라인 마련, 구분회계 도입 및 확대 등 7가지이고, 방만경영 개선의 경우 방만경영 정상화 가이드라인 마련, 경영성과협약제 등 6가지를 제시하였다.

<표 12> 공공기관 정상화대책 주요 내용

부채관리 강화	① 부채감축 가이드라인 마련, ② 구분회계 제도 도입·확대 ③ 기채승인 강화, ④ 자산매각 방안 마련, ⑤ 경영성과협약제 ⑥ 예타사업 투자심의회 운영, ⑦ 사후평가 제도 도입
방만경영 개선	① 방만경영 정상화 가이드라인 마련, ② 경영성과협약제 ③ 강소형기관 평가, ④ 비리 임직원 퇴직금 제한 ⑤ 기타 공공기관 평가, ⑥ 기능점검

출처: 기획재정부, "공공기관 정상화 대책 실행계획" (2013. 12. 31)

공공기관 부채 정상화대책에 따르면 정부는 2017년까지 부채비율을 200%까지 낮추는 것을 목표로 하고 있으며, 공공기관의 이행계획 제출과 검토를 통해 2014년 4월 부채감축 규모를 최종적으로 확정했다. <표 13>에서 보듯이 중장기 재무관리계획 제출 대상 공공기관(41개)의 부채감축계획이 이행될 경우, 공공기관의 부채는 2013년 현재 507.7조원에서 521.2조원으로 증가하고, 이는 기존의 전망치 대비 증가폭을 52.1조원 줄이는 것이다. 정부는 대부분의 기관이 정상화 이행을 위한 자구노력을 통해 재무구조가 건실한 기관으로 변모할 것으로 전망하고 있지만, 부채감축계획이 완전히 이행된다 하더라도 부채비율은 기존의 210%에서 187%로 23% 포인트 줄이는 데 불과하다. <표 14>에서 부채비율의 감소폭을 보면 2012~2017년의 기간에 한국가스공사가 136% 포인트로 가장 크고, 이어서 한국토지주택공사가 99% 포인트를 기록하고 있다.

<표 13> 공공기관 정상화대책 주요 내용

	2012년(A)	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년(B)	증감 (A-B)
중장기 재무관리 계획(2013년9월: C)							
부채(조원)	473.0	518.1	548.6	556.3	564.7	573.3	100.3
자산(조원)	686.9	732.7	769.0	793.0	817.0	845.9	159.0
부채비율(%)	221.1	241.4	248.9	235.0	223.8	210.3	△11.0
공공기관 정상화대책(2014년 3월: D)							
부채(조원)	473.0	507.7	522.3	528.9	528.3	521.2	48.2
자산(조원)	686.9	724.0	749.6	771.1	787.8	799.3	112.6
부채비율(%)	221.1	234.7	229.8	218.4	203.6	187.3	△33.8
증감(D-C)							
부채(조원)	-	△10.4	△26.3	△27.4	△36.4	△52.1	
자산(조원)	-	△8.7	△19.4	△21.9	△29.2	△46.6	
부채비율(%p)	-	△6.7	△19.1	△16.6	△20.2	△23.0	

출처: 기획재정부, "공공기관 정상화 대책 이행계획 확정" (2014. 4. 29)

<표 14> 각 기관별 부채비율 감축 목표(확정치)

기관명	부채비율(%)	
	2012년	2017년
한전	133	143
한수원	121	152
남동	98	130
남부	89	144
동서]	76	107
서부	81	155
중부	96	159
가스	385	249
석유	168	157
광물	177	136
석탄		자본잠식
LH	466	367
수공	123	133
철도	244	198
철도시설	(a)	(a)
도로	97	91
예보(b)	(a)	(a)
장학재단(c)	-	-

주 a) 자본금기본재산이 0인 기관으로 부채비율 산출 곤란

b) 금융성기금으로 이자보상배율, 당기순이익 산출 불가능

c) 정책자금 융자사업 수행기관으로 이자보상배율, 부채비율 산출 곤란

출처: 기획재정부, "공공기관 정상화대책 이행계획 확정" (2014. 4. 29)

2) 정상화 대책의 문제점

18개 공공기관이 제출한 부채관리계획의 내용은 사업조정, 자산매각, 경영효율화 등의 분야로 구분된다. 그러나 부채감축 계획은 <표 15>에서 보듯이 공공기관 부채증가의 원인과 책임소재에 대한 객관적인 분석이 미흡한 상태에서 공공기관의 자구책 중심

으로 계획되었다. 중앙정부의 책임을 명시적으로 고려하지 않은 상태에서 부채를 축소할 수 있는 묘책이 나오기 어려운 실정이다. 경영효율화 또한 공공기관 내부에서 오래전부터 추진해오고 있기 때문에 이를 통해 비용을 절감할 여지도 그다지 크지 않다.

<표 15> 자구노력 분야별 규모

(단위 : 조 원, %)

구 분	사업조정	자산매각	경영효율화	수익증대	기타	계
추가 자구노력	17.5	7.4	3.3	3.3	8.0	39.5
비율	44.3	18.7	8.4	8.4	20.2	100.0

출처: 기획재정부, "공공기관 정상화대책 이행계획 제출" (2014. 2. 2)

먼저 공공기관이 제출한 부채감축계획에 따르면, 가장 규모가 큰 항목이 사업조정이며, 한국토지주택공사와 한국전력공사의 사업이 주요 대상이다. 공공기관의 사업은 투자의 회수기간이 장기간에 걸쳐 서서히 나타나기 때문에 사업에 대한 타당성 조사 없이 단지 투자시기를 늦추는 방식은 단기적으로 부채를 줄일 수 있지만, 근본적인 처방일 수는 없다. 더욱이 부채 축소의 이유로 필요한 투자를 적기에 하지 않을 경우 공기업의 수익성은 물론 공공성마저 훼손될 수 있다. 따라서 사정을 조정할 경우 각 투자사업의 타당성과 투자시점 등에 대한 근본적인 검토가 필요하다.

자구노력 중 두 번째로 규모가 큰 항목인 ‘자산 매각’이 줄속으로 추진되거나 운영에 필수적인 자산을 매각할 경우에는 공공기관의 공공성이 훼손될 우려가 있다. 예를 들면, 철도공사의 민자 역사를 민간자본에 넘기는 행위, 공항철도를 다시 민간에게 매각하는 행위, 도로공사의 출자회사 지분 매각과 수익 노선의 민간투자사업 전환 등은 모두 공공기관의 민영화에 해당된다. 공공기관들이 부채축소 압박에 직면하여 자산을 헐값으로 매각하게 된다면 국민자산을 전신행정을 위한 수단으로 전락시키는 결과가 될 것이다.

민영화는 기본적으로 자산에 대한 소유권을 공공부문으로부터 민간부문으로 이전하는 것을 의미하지만, 그 정책적 수단은 규제완화(deregulation), 자유화(liberalization), 독점판매권(franchising), 위탁생산(contracting out) 등을 포괄하는 개념이다 (Domberger and Piggott, 1994). 민영화정책은 공공소유권에 대한 사적소유권의 우월성을 기반으로 하고 있으며, 경제적 효율(내부효과 및 배분효율)의 제고를 주된 목표로 하고 있다. 그러나 공기업의 민영화는 내부효율을 증대시키는 경향이 있지만, 산업이 경쟁적이지 못하거나 적절한 규제장치가 미흡하여 민영화된 기업의 독점이윤추구행위를 규제할 수 없을 경우에는 오히려 배분효율을 악화시켜 경제 전체의 효율을 감소시킬 뿐만 아니라 공공요금의 인상과, 서비스의 질 저하, 공공부문 근로자의 대량 해고와

그로 인한 안전사고 등을 초래할 수 있다. ‘공공기관 정상화’, ‘공공기관 부채축소’라는 미명 아래 자산매각 또는 경영효율화라는 이름으로 민영화가 추진될 우려가 있으므로 공공기관에 부채에 대한 다각적인 접근이 필요하다.

<표 16> 혈값 매각 및 우회적 민영화 추진

자산매각 활성화	부채감축계획에서 매각대상으로 포함된 자산은 충분한 시장조사 등을 실시하 되, 자산매각 손실에 대해서는 경영평가나 감사 등의 불이익 감경 또는 면제
우회적 민영화	○ 공공기관별 운영실태를 전반적으로 점검하여 불필요한 기능 확대, 민간부문 성장을 저해하는 요소, 유사·중복기능 등을 축소·조정 - 시장수요·정책방향 전환 등으로 기능이 축소되었으나, 기존의 기능·조직을 유지하는 경우 축소 또는 기능·조직재설계 추진 - 당초 독점적 공공서비스를 제공하였으나, 민간부문의 성장으로 민간과 경합되는 기능은 축소 또는 민간위탁 추진 - 고유 목적사업의 영역확장 또는 수익증대 등을 위해 확대된 기능은 원칙적으로 폐지 - 공공기관간 또는 공공기관과 민간·지자체간 유사·중복기능을 수행하는 경우 기능조정 또는 기능 통폐합 추진

출처: 기획재정부, “공공기관 정상화 대책” (2013. 12. 11)

결국 부채 축소는 자산 매각과 사업 추진 연기 등으로 집중될 수밖에 없고, 정부가 2017년 부채증가율 대비 30% 이상 감축을 일괄적으로 제시함에 따라 이 목표치를 맞추기 위해 ‘공공기관 도려내기’ 작업이 무리하게 진행될 우려가 크다. 특히 <표 15>에서 보듯이 이 과정에서 공공기관 자산이 혈값에 매각되고, 우회적 방식으로 민영화가 추진되어 공공기관 본연의 역할이 훼손될 수 있다. 더욱이 네트워크산업인 공공기관에서 공공부채를 민간자본으로 대체할 경우 잠재적 손실이 매우 클 것으로 우려된다. 영국 물산업 규제기관인 OFWAT(2006)은 공기업의 주식발행을 통한 재원조달이 부채를 통한 재원조달보다 훨씬 비용이 많이 드는 방식으로 보고한 바 있다. IMF(2004)도 민간부문에서의 차입 비용이 정부에 비해 더 크다는 사실을 밝히고 있다. 특히 공공기관은 대부분 자본집약적이기 때문에 공공부채를 민간자본으로 대체할 경우 잠재적 손실이 매우 클 것으로 전망된다.

한편 정부는 공공기관의 부채를 발생 원인별로 파악하기 위해 구분회계 제도를 도입했다. 구분회계 제도는 사업단위별로 경영성과와 재무상태를 파악하기 위해 사업단위별 재무정보를 산출하는 체계로서 공공기관 사업별로 경영성과와 재무상태를 산출하려는 것이다. 우선 시범적으로 도입되는 7개 공공기관의 사업단위별 구분안은 <표 17>과 같다. 2013년 말까지 구분회계제도를 7개 시범기관(한국전력공사, 가스, LH 철도, 수공, 예보, 중진공)에 대해 도입하고, 2014년부터 6개 기관(도공, 철도공단, 석유, 광물, 석탄, 장학재단)을 추가로 시행하기로 했다.

〈표 17〉 시범도입 7개 기관이 제출한 사업단위 구분안

한국전력 공사	가스	LH	코레일	수공	예보	중진공
전기판매 기타(해외)	가스공급 해외	보금자리 주택임대 산단개발 행복도시 혁신도시 토지은행 기타	운송:고속 일반 광역 화물 사업개발 수탁	수자원 수도시설 단지 4대강 아라뱃길 기타	예보기금 상환기금	중소기업지원 소상공인지원 수탁 신용보증기관 출연

출처: 관계부처합동, "공공기관 정상화 대책" (2013. 12. 11)

현재 공공기관의 사업은 정부추진 사업에서 자체 사업에 이르기까지 복합적이어서 경영성과와 부채 상태의 세부 원인을 파악하는 데 상당한 어려움이 존재한다. 따라서 구분회계의 도입은 사업별 경영상태, 부채 등을 진단하는 데 효과가 있을 것이다. 그러나 구분회계에 의해 경영성과와 부채가 엄격히 분리돼 관리될 경우 사업간 교차보조가 어려워지고, 특정 사업에 불이익을 전가할 수 있다. 예를 들면, 한국철도공사의 경우 KTX 사업에서 수익을 내고 일반여객 사업에서 비슷한 규모의 적자를 내고 있기 때문에 두 사업의 교차보조 효과에 의해 전체여객 분야의 손익이 상쇄되고 있다. KTX 운행 및 노선 확대로 일반여객의 장거리 노선 수입이 줄어드는 것은 당연한 결과이기 때문에 두 사업의 교차보조는 적절한 조치로 평가된다. 만약 구분회계 제도가 일반여객노선의 일방적인 구조조정 수단으로 활용된다면, 철도의 공공성은 크게 훼손될 수 있다.

따라서 구분회계 제도는 사업별 재무상태를 파악하는 자료로 활용하되, 공공기관 내부의 교차보조 기능을 약화시키거나 일방적인 구조조정의 근거로 활용되어서는 안 된다. 더욱이 구분회계에 의해 부채 발생의 주요 원인이 정부정책 사업으로 판명되었을 경우, 이에 대한 책임을 정부가 적극적으로 수용할 지도 의문이다. 결론적으로 구분회계 도입이 필요하다면, 공공기관 내 교차보조의 역할을 존중하고, 중앙정부의 재정책임을 명확히 하는 조치와 함께 추진되어야 한다.

공공기관 부채에 대한 해법

1) 구조적 해법

가. 공공기관론의 정립: 공공기관의 공공적 역할 인정해야

공공기관은 정부의 역할을 대행하는 기관으로서 이윤극대화의 논리에서 벗어나 시민에게 적절한 공공서비스를 제공하는 공공성의 목적을 갖고 있다. 공공기관은 공공서비

스를 공급하기 위한 정부 대행 기관으로 공공서비스가 사기업에 의해 제공될 때 발생할 부작용이 크기 때문에 공공적 주체가 이를 담당하는 것이다. 따라서 공공기관 정책을 추진할 때 공공기관의 정체성을 분명히 인정해야 한다. 정부의 공공기관 정상화대책은 이를 인정하지 않기 때문에 부채 축소를 절대적 과제로 설정하고 공공기관들에게 본연의 역할까지 방기하며 자산 매각과 사업 축소 등을 강요하고 있다.

공공기관의 역할에 대한 혼란은 공공기관 부채에 대한 편향적 사고로 이어진다. 공공기관은 해당 기관의 경영 부실보다는 정부 정책에 의해 결정되는 ‘정책적 부채’의 성격이 강하고, 공공기관은 세금으로 메워야하는 정부 부채와 달리 ‘자산이 있는 부채’이며, 공공서비스를 제공하는 ‘사회적 부채’이고, 정부 역할을 대신해 발생한 ‘대행 부채’의 성격을 갖는다. 정부로부터 요금통제를 받고 있기 때문에 이로 인한 손실은 ‘착한 적자’의 특성이기도 하다. 따라서 민간기업과 동일한 논리로 재무제표에 의해서만 재단된다면 공공기관이 자신의 역할을 수행하기 어렵다.

물론 공공기관의 구조적 특성 상, 정치적 종속성과 관료주의적 비효율의 위험이 존재하기 때문에 민주적 지배구조와 시민과의 소통으로 투명하고 효율적인 운영을 추구해야 한다. 이번 정상화대책을 계기로 한국사회에서 공공기관의 존재 이유를 근본적으로 되돌아보는 작업이 필요하며, 이러한 작업은 공공기관의 내부혁신과 함께 이루어져야 한다. 공공서비스 생산자인 공공기관과 노동자, 그리고 서비스 이용자인 시민이 함께 협동하여 공공기관의 민주적이고 투명한 운영체계를 구축해야 한다.

나. ‘공공기관 부채 진단과 해법 모색을 위한 사회적 특별기구’ 설립

일반적인 재무적 기준(부채비율 200%, 이자보상배율 1)에서 볼 때 다수의 공공기관의 재무 상태는 그리 심각한 수준이 아니다. 그런데 정부는 공공서비스를 제공하는 ‘시민의 벗’이어야 할 공공기관을 비정상적인 주체로 낙인을 찍었고, 이로 인해 공공기관에 대한 사회적 신뢰가 약한 상태에서 불신만 깊어지고 있다. 이번 기회에 공공기관 부채에 대한 사업별 원인과 사업 과정의 적절성을 객관적으로 분석하여 책임소재를 분명히 해야 한다. 부채증가의 원인을 사실상 정부가 제공했다면 해당 부채는 정부가 책임져야 한다. 구체적으로는 재정을 투입하여 출자·출연금을 늘이는 유상증자를 추진하거나 국책사업의 대행으로 발생한 부채는 관리대상 부채에서 제외하고, 그로부터 발생한 이자비용을 공공기관에게 보전해주어야 한다. 만약 부채증가의 원인이 공공기관 경영실패의 문제로 드러나면 내부비효율을 개선하기 위한 조치가 필요하다.

이를 위해 ‘공공기관의 부채 진단과 해법 모색을 위한 사회적 특별기구의 신설’을 제

안한다. 여기에서 정부, 국회, 공공기관 종사자, 이용자인 시민, 전문가 등이 모두 참여해 사회적 논의를 벌이고 종합적 대안을 내놓아야 한다. 이는 한국사회의 공공기관론을 재정립하고 공공기관을 ‘정권의 권위주의적 하수기관’에서 ‘시민의 빚’으로 재탄생시키는 중요한 계기가 될 수 있을 것이다.

다. 이자비용 절감을 위한 합리적인 대안 마련

서울시의 경우, 서울메트로 9호선(주)의 주주 및 차입처 구성을 변경(Refinancing)하면서 이자비용 부담을 덜었던 바 있으므로, 금융기법을 활용하여 조달금리를 낮추는 방안을 마련해야 한다. 이미 조달된 차입금 또는 사채 중 높은 이자율을 부담하는 자금에 대해서 만기 전에 조기상환할 수 있는 조건이 있다면, 이를 낮은 이자율의 자금으로 대체할 수 있도록 해야 한다. 또한 정부나 국책금융기관 등으로부터 조달한 부채가 있다면, 이에 대해 정부가 적극적으로 나서서 이자비용을 절감할 수 있도록 해야 한다.

다만, 영구채는 낮은 이자율의 일반사채 발행이 어렵고, 유상증자도 어려운 상황, 즉 현금조달이 시급한 상황에서 발행되는 것이므로, 공공기관의 바람직한 자금조달방법은 아니다. 영구채는 부채가 아닌 자본으로 구분되므로 부채비율을 낮춰 재무구조를 개선시키는 효과가 있으나, 일반사채보다 발행이자율이 높아 이자부담이 증가되며, 발행회사가 상환권을 보유하나 종국적으로 상환해야 하는 사채이므로 자금부담을 증가시킨다. 한국가스공사가 재무구조개선을 위해 영구채 발행을 추진하였다가 감사원의 지적으로 중단된 상황이다.

라. 거버넌스의 공공적 개혁

최근 공공기관의 부채 증가는 중앙정부의 재정사업 수행과 정책실패, 요금통제 등으로부터 초래되었지만, 그 책임은 모두 공공기관에게 전가되고 있다. 이는 근본적으로 공공기관과 정부 사이에 존재하는 불합리한 지배구조의 문제와 관련을 갖고 있으며, 낙하산 인사는 공공기관의 효율적 운영을 저해하여 부채증가의 주된 원인으로 작용한다.

특히 박근혜정부에서 공공기관 낙하산 인사가 심각한 수준에 달하고 있다. 2013년 11월 사회공공연구소와 한겨레신문사가 조사 분석한 결과에 따르면 박근혜 대통령이 선임한 공공기관장 77명 가운데 낙하산 인사가 45.5%에 이르고, 민병두 의원이 발간한 ‘공공기관 친박 인명사전’에 따르면 2013년 이후 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 기관장·감사·이사직으로 임명된 친박인사가 114명에 달했다.

낙하산 문제를 해소하고 내부 개혁을 효과적으로 진행하기 위해서는 공공기관 지배

구조를 정부 ‘권력형’에서 이해관계자 ‘참여형’으로 바꾸어야 한다. 외국의 경우 공공기관에서 정부, 시민사회, 노동조합 등이 함께 의사결정에 참여하는 ‘공공이사회’제도를 활용하여 공공성과 효율성을 높이고 있으며, 프랑스는 공기업 이사회에 정부대표, 민간대표, 종업원대표가 1:1:1의 비율로 참여하고 있다. ‘참여형 공공이사회’를 구성할 경우, 공공기관 운영의 독립성, 내부운영의 투명성, 공공서비스와 공공요금에 대한 사회적 논의와 책임을 통해 공공기관의 재무구조 개선에 기여할 수 있다.

마. 공공기관 임원에 대한 책임 확보

공공기관의 임원은 일반기업의 임원(이사와 감사)과 같은 의무를 가지며, 의무를 위반할 경우 책임을 부담한다(공운법 제35조).¹⁷⁾ 일차적으로 공공기관의 임원이 의무를 위반할 경우, 공공기관이 주체가 되어 의무를 위반한 임원에 대해서 책임을 추궁할 수 있다. 예를 들어, 전직 임원의 위법행위 등이 발견되어 공공기관의 손해가 발생한 경우, 공공기관은 임원을 상대로 손해배상책임을 추궁할 수 있다. 또한, 공운법에서 정한 바와 같이, 공공기관 임원의 의무 위반에 대한 책임 추궁의 주체는 기획재정부장관 및 주무기관 장관이며, 정부가 적극적으로 공공기관 임원에 대해서 책임추궁을 해야 할 것이다. 정부는 인사권을 통한 책임추궁 뿐만 아니라 손해배상책임까지 적극적으로 나서야 할 것이다. 그러나 정부가 공공기관의 책임을 추궁하는 것 자체가 스스로의 인사 실패나 정책실패를 자인하는 것으로 인식되기 때문에 적극적으로 공공기관 임원의 책임 추궁에 나서지 않을 가능성이 크다. 따라서, 공공기관 임원의 책임을 추궁할 수 있는 권한을 국회 또는 국민에게 주도록 하는 제도 개선이 필요하다.

17) 공운법 제35조(이사와 감사의 책임 등) ① 「상법」 제382조의3(이사의 총실의무), 제382조의4(이사의 비밀유지의무), 제399조(회사에 대한 책임), 제400조(회사에 대한 책임의 면제) 및 제401조(제3자에 대한 책임)의 규정은 공기업·준정부기관의 이사에 관하여 각각 이를 준용하고, 「상법」 제414조(감사의 책임) 및 제415조(준용규정)의 규정 중 회사에 대한 책임의 면제에 관한 사항은 공기업·준정부기관의 감사(감사위원회의 감사위원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 관하여 이를 준용한다.

② 기획재정부장관은 비상임이사(준정부기관의 비상임이사는 제외한다. 이하 이 항에서 같다) 및 감사(상임감사위원을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)가 제1항에 따른 의무와 책임 및 제32조에 따른 직무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 비상임이사 및 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있고, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다.

③ 주무기관의 장은 기관장, 상임이사(상임감사위원은 제외한다. 이하 이 항에서 같다) 및 준정부기관의 비상임이사가 제1항에 따른 의무와 책임 및 제32조에 따른 직무를 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 기관장, 상임이사 및 준정부기관의 비상임이사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의·요구할 수 있고, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다. 다만, 공기업의 기관장을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의하는 경우에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

바. 공공서비스 요금에 대한 시민 책임 논의와 공공기관 내부효율 증대 노력 필요

우리나라의 공공서비스 요금은 선진국에 비해 저렴하고, 전기, 가스, 수도, 교통 등 공공서비스의 질도 상당히 높은 편이다. 실제 외국을 여행하면 대부분 우리나라 공공서비스의 가격과 질의 우수성을 확인하게 된다. 공공기관 적자와 부채 증가의 요인 중 하나가 원가에 미치지 못하는 요금이라면 이에 대해서도 진지한 논의가 필요하다.

또한 공공기관은 개인의 이익(私益)이 아니라 공적인 이익(公益)을 목적으로 하고 있지만, 자연독점의 특성과 관료적 경직성으로 인해 자원배분의 비효율을 발생시키고, 이는 부채 증대의 요인으로 작용할 수 있다. 공공기관의 내부효율을 개선하기 위해서는 생산과 판매과정에서의 정보공개 확대, 정확한 성과지표의 작성과 이를 근거로 한 공정한 인사체계의 확립, 예산집행에 대한 감사 및 예산남용에 대한 규제의 강화가 요구된다. 이를 위해 생산자인 노동조합과 이용자인 시민사회가 함께 공공기관 내부의 관료성 및 부적절한 내부거래 등을 진단하는 종합적인 평가 작업이 필요하다.

2) 공공기관별 부채 대응 제안

가. 한국토지주택공사

공공성이 큰 국민임대주택의 경우 저소득층의 주거안정이라는 정책목적을 감안하여 현행 용자 중심의 지원방식에서 출자비중을 점진적으로 상향 조정해야 한다. 만약 국민주택기금 차입금 31조2천억 원을 출자전환할 경우, 2013년말 기준 부채가 21.92% 감소하고, 자본금이 100.36%로 증가하여 부채비율은 457.84%에서 178.42%로 감소한다. 또한 현재 정부지원 단가가 낮아 실제사업비와 격차가 발생하고 있으므로 임대주택사업의 원활한 수행을 위해 재정지원 비율을 확대하고, 정부지원 단가도 실제 건설 단가 수준으로 상향 조정해야 한다. 마지막으로 공공임대주택 사업의 지속 가능성을 위해 임대료는 건설 원가를 보전할 수 있는 방향으로 추진하되, 임대료가 부담이 되는 저소득가구에게는 감면조치하고 이를 공익서비스비용(Public Service Obligation : PSO) 제도를 통해 정부가 보전해야 한다.

나. 교통관련 공공기관

한국철도공사의 부채가 많은 편이나 향후 내부 요인에 따른 부채는 크게 증가하지 않을 것으로 전망되기 때문에 철도공사의 부채 문제는 정부의 정책 협력에 달려 있다. 부채 축소를 위한 정부의 적극적 지원이 행해진다면 향후 철도공사의 부채는 건강한 수준에서 관리될 수 있을 것이다. 철도공사의 부채감축을 위해 철도건설비의 정부 책

임 강화, PSO 미보상금 정산 및 전체 노선에 대한 PSO 재산정 및 지원 책임, 선로사용료 의 적정 수준 조정 등이 요구된다.

한국철도시설공단의 경우 철도건설비 정부 책임 확대, 토지수용비 지원, 철도건설의 투자확대, 선로사용료 조정과 건설비 부담구조의 개선 등이 부채 감축의 핵심이다. 기업회계적 손익을 넘어 철도의 사회적 부가가치를 고려하여 철도건설에 대한 정부의 건설 책임 몫을 획기적으로 늘려야 한다. 우리보다 앞서 고속철도를 건설한 독일, 스페인은 100% 정부 책임이고, 일본과 프랑스도 철도구조개혁 과정에서 건설비 부채를 정부가 대부분 인수했으며, 근래 건설되는 고속철도의 경우에도 정부의 재정 책임이 강조되고 있다. 미국 캘리포니아는 재정의 78%를 연방정부가, 브라질은 70%를 중앙정부가, 러시아는 50%를 중앙정부가 부담한다. 사우디아라비아, 카타르 등 중동국가들은 전액 중앙정부가 재정을 조달하고 있다. 또한 2012년까지 고속철도 건설에 따른 부채가 총 15.3조원이며, 이 중 토지수용비가 2.4조원이다. 고속도로 건설, 민간투자사업과의 형평성 차원에서 토지수용비는 국가가 전액 부담하는 것이 적절하다.

한국도로공사의 부채는 지출 측면에서 고속도로 건설비 매칭재원 투자, 수입 측면에서 낮은 통행료로부터 초래되고 있다. 운전자(도로공사)의 매칭재원 몫이 클수록 시민에게 요금인상으로 전가될 수밖에 없기 때문에 교통부문간 합리적 배치 후 조정된 대중교통 건설에 대한 중앙정부의 재정 책임 확대가 필요하다. 특히 교통부문 투자에서 정부 몫을 확대하기 위해서는 탄소세 등 교통분야 관련 세제를 도입하고 이를 대중교통 체계 재원으로 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 고속도로 통행료의 적정 수준을 정하기 위해 정부, 전문가, 도로공사, 이용자대표 등 다양한 이해관계자가 참여하는 사회적 논의를 전개해야 한다.

다. 에너지관련 공공기관

해외자원개발 사업은 정부의 중장기 자원개발계획에 따른 정책적 결정이었으며, 이러한 의사결정과정에서 한국가스공사가 독립적이고 자율적인 경영 차원에서 참여할 여지가 없었다는 점이 한국가스공사 부채문제의 핵심이다. 천연가스산업에서 공기업의 역할을 국민경제 차원에서, 그리고 중장기적인 에너지시스템 구축의 차원에서 재정립하고 현재 논란이 되고 있는 한국가스공사 부채구조의 정책적 원인을 규명하여 향후 책임경영을 강화하는 지배구조 전반의 효율성 향상을 도모해야 한다. 특히 국내 천연가스 보급 확대와 관련하여 공사의 공익적 역할을 주문하고 있는 바, 그에 따른 설비투자 증가와 운전자금 증가는 부채증가의 또 다른 원인이므로 수익성과 공익성을 함께 추구하는 공기업의 역할을 고려하여 장단기적 재무성과를 판단해야 하다.

한국전력공사의 부채감축 계획은 주로 사업축소와 자산매각에 초점을 맞추고 있어서 중장기적으로 전력 공기업의 공적 역할 축소가 우려된다. 한국전력공사의 재무건전성 확보를 위해서는 중장기적으로 전기요금의 구조개편을 위한 로드맵이 마련되어야 한다. 한국전력공사는 2013년도 국정감사에서 재무건전성 확보를 위한 자구노력을 요구받은 바 있으며 당시 국정감사에서는 산업용 전기요금 인상, 주택용 누진제 완화 등 전기요금 구조개편을 위한 장기 로드맵이 마련되어야 함이 지적되었다. 따라서 한국전력공사의 재무건전성 확보를 위해서는 합리적인 전력수급계획이 마련될 수 있는 전력산업의 공공적 성격 강화, 전기요금 산정의 타당성 재평가 등 포괄적인 대안이 마련되어야 한다. 또한 공공기관에 떠넘긴 부채 축소를 위한 정부의 재정지원과 전문성이 없는 낙하산 인사를 근절하는 제도적 정책적 대안이 필요하다.

한국석유공사의 경우 자주개발률 목표를 경영목표 및 대내외 평가지표에 반영한 것이 경영의 효율성을 저해하고 있기 때문에 투자 의사 결정과정에서 투명성, 공정성, 전문성, 시의성 등이 제고되어야 한다. 이러한 개선은 공사 내외의 감시와 견제, 전문책임경영이 제도로써 보장되어야 가능할 것이다. 또한 탐사-개발-생산 단계별로 자원개발 포트폴리오를 명확히 제시하고 국민경제와 에너지시스템에 대한 장기적 전망 하에서 해외 자원개발사업을 평가해야 한다.

마지막으로 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사 등 에너지관련 공기업 간 협력체제를 통해 동반진출 등 규모의 경제와 범위의 경제를 모색하고 시너지효과를 높일 수 있는 방안을 모색해야 한다.

라. 한국수자원공사

한국수자원공사 부채문제의 해결을 위해서는 4대강 사업과 경인아라뱃길 사업으로 발생한 부채를 관리대상 부채에서 제외하거나 수공에 대한 출자금으로 부채를 매입·소각해야 한다. 다만, 정부출자금으로 공기업 채권을 매입할 경우 시장에서 사채가격이 상승할 수 있음을 고려해야 한다. 4대강 살리기 사업과 경인아라뱃길 사업으로 발생한 부채를 제외할 경우 2012년말 현재 수자원공사의 부채비율은 122.6%에서 41.0%로 낮아진다. 또한 4대강 살리기 사업 이자비용을 금융비용에서 제외할 경우 2012년과 2017년 이자보상배율은 각각 2.0과 1.53으로 개선된다. 중장기적으로 상수도요금의 현실화를 고려하되 국책사업의 비용을 수도요금으로 전가해서는 안 되며, 향후 추가적인 차입금 조달을 통해 수익성 없는 사업을 추진할 경우 재무구조가 악화될 수 있으므로, 친수구역 등 새로운 단지 개발 사업은 반드시 사업타당성과 지속가능성을 엄격히 평가하여 추진해야 한다.

<참고문헌>

- 감사원. “감사결과보고서: 공기업 재무 및 사업구조 관리 실태.” 2013. 5
- 관계부처합동. “공공기관 정상화 대책.” 2013.12.11.
- 국회예산정책처. 『2012회계연도 공공기관 결산 평가』 . 2013.7
- 국회예산정책처. 『2013~2017년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가』 . 2013.11
- 기획재정부. "공공기관 부채정보 공개 의의와 주요 내용." 2013. 12. 10
- 기획재정부. "공공기관 정상화 대책 실행계획." 2013. 12. 31
- 기획재정부. "공공기관 정상화대책 이행계획 제출." 2014. 2. 2
- 기획재정부. "공공기관 정상화 대책 이행계획 확정." 2014. 4. 29
- 한국조세재정연구원. 『공공기관 부채의 성격과 원인분석』 . 2013.
- Burger, Philippe. Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability. Edward Elgar. 2003.
- Domberger, Simon and John Piggott. “Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey.” In: Matthew Bishop, John Kay and Colin Mayer (ed.). Privatization and Economic Performance. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, David, Emanuele Lobina and Philipp Terhorst, “Re-municipalisation in the early twenty-first century: water in France and energy in Germany,” International Review of Applied Economics, 27(2), 2013: 193-214.
- IMF. Public-Private Partnerships. 2004.
- OECD. Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. 2005.
- OFWAT. The Development Of The water Industry In England And Wales. Department for Environment Food and Rural Affairs, 2006.
- Palast, G., Jerrold Oppenheim, and Theo MacGregor, Democracy and Regulation, Pluto Press, 2003(조택 옮김, 『민주주의와 규제』 , 이화여자대학교출판부, 2004).

공공기관장 임명실태의 문제점과 개선방안

(이명박 정부의 공공기관장 임명실태 결과를 중심으로)

김한기 / 경실련 경제정책팀장

I. 취 지

경실련은 2009년에서 2011년까지 이뤄진 공공기관의 기관장 임명 과정이 관련 법령과 그 취지대로 준수되었는지 기관의 임원추천위원회의 활동 실태 등 임명과정 전반에 대한 분석과 기관장이 연임된 기관의 경영실적 평가결과를 비교·분석함

II. 조사 대상 기관

○ 2009~2011년 기관장 교체를 완료한 공기업과 연임된 공기업 27개 (시장형14 +준시장형13)

○ 기획재정부 2011년도 공공기관 지정 공기업을 대상으로 함

① 시장형 공기업

- 교체기관(5) : 인천항만공사, 한국전력공사, 한국서부발전, 한국남부발전,
한국중부발전

- 연임기관(9) : 한국가스공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 한국남동발전,
한국공항공사, 부산항만공사, 한국수력원자력, 한국동서발전, 인천국제공항공사

② 준시장형 공기업

- 교체기관(10) : 한국철도공사, 한국관광공사, 한국토지주택공사, 대한석탄공사,

- 한국방송광고공사, 한국조폐공사, 대한주택보증주식회사, 한국감정원,
 제주국제자유도시개발센터, 한국도로공사
- 연임기관(3) : 한국마사회, 한국광물자원공사, 한국수자원공사

III. 기관장 임명 및 연임 법적절차

공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공공기관 운영법)에 따르면 공공기관의 신임 기관장 임명시 ①해당 공공기관의 이사회에서 임원추천위원회를 구성하고 ②임원추천위원회에서 임원후보를 심사한 후 ③후보자를 복수 선정하여 주무기관 장에게 추천 ④공공기관운영위원회의 심의, 의결을 거쳐 주무기관 장은 그대로 대통령에게 제청토록 하여 ⑤대통령이 임명하도록 되어있음(다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 임명권자는 주무기관의 장임)

공공기관 운영법에 따르면 공기업·준정부기관의 임원은 1년을 단위로 연임될 수 있음. 이 경우 임원의 임명권자(대통령 혹은 주무기관장)는 임원의 구분에 따른 사항을 고려하여 임원의 연임 여부를 결정한다. 기관장의 경우 경영실적 평가 결과를 고려하여 결정함

IV. 공공기관 기관장 임명과정의 문제점

1. 기관의 임원추천위원회와 정부의 공공기관운영위원회 활동 무력

: 서류심사하기도 전에 최종후보자 추천 수 '3~5배수' 결정

임추위는 활동 과정에서 해당 기관이 정한 선정기준에 따라 독립적으로 심사를 하고 기관장 후보에 준한 사람을 복수로 추천해야 함. 임원추천위원회는 심사 기준에 따라 심사, 평가하여 기관장의 자격에 부합하는 후보자를 최종 선정해 추천해야 함

하지만 대다수 기관들은 정부 지침을 우선시 해 서류 심사가 끝나기도 전에 최종 추천할 후보자수를 3-5배수로 이미 결정하고 있었음

공공기관운영위원회(이하 공공기관운영위)는 회의의 효율성을 위해 세 개의 분과위원회(인사보수소위원회, 공기업선진화추진위원회, 공공기관경영개선추진위원회)를 두고 있음

조사 결과 임원추천과 관련된 인사사항은 본회의에서 바로 심의·의결하지 않고 효율성을 위해 둔 인사소위원회(이하 인사소위)가 사전에 심사하고 그 결과가 본회의에 올라가 그대로 통과되고 있었음

2. 임원추천위원회를 형식적으로 구성

: 임추위 외부위원 최소화, 임추위원 명단은 비공개

기관들은 임추위에 민간위원이 참여 하도록 해놓고 그 수를 최소화 하고 있음. 석탄공사, 방송광고공사, 조폐공사는 비상임이사 5인에 민간위원은 그 절반수준도 못 미치는 2인으로만 구성했음. 도로공사는 비상임이사가 8인으로 7인까지 민간위원을 구성할 수 있는데 3인의 민간위원을 구성하였음

3. 기관장 후보추천 과정의 투명성 부족

: 임추위 구성과 활동에 대한 회의록 부실, 비공개

임추위 구성과 활동을 가장 잘 볼 수 있는 이사회·임추위 회의록은 대부분 전문이 아닌 주요 요지만을 작성하거나 몇몇 기관은 비공개했음. 15개 기관 중 회의록 전문을 기록해 공개한 곳은 이사회 회의록이 8곳, 임추위 회의록이 5곳으로 절반도 되지 않음

4. 적실성 없는 기관장 심사기준

: 추상적 심사기준들 난무, 해당 기관의 임명자 전문적 경험 없어

15개 공기업의 심사기준은 포괄적이고 추상적인 내용만을 제시해 놓고 있어 최종 후보를 선별해 내는데 구체적인 기준을 제시하지 못하고 있었음. 또한 15개 공기업 임명자들의 약력을 조사한 결과 해당 분야에 대한 전문적인 경험을 갖춘 인사라고 하긴 적합하지 않은 인사도 있었음

5. 이사회의 기관장 경영계약서(안) 논의·작성 엉터리

: 경영계약서 사전에 논의·작성하지 않음

이사회에서는 심도 있는 논의 후에 기관장 경영계약(안)을 작성해야 함. 그러나 공공기관의 이사회는 지금 정하지 않아도 임원추천위원회와 주무부처 장관에 의해 재협의하거나 최종 임명자가 선정되고 나서도 협의·변경할 수 있는 것을 알고는 논의하는 것을 미루거나 기존안의 내용을 그대로 유지하여 실무진의 안을 원안대로 통과시켰음

6. 정부의 기준 없는 기관장 연임결정

: 경영실적 평가 성적과 무관한 연임결정

한국가스공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 부산항만공사의 3년 평균 경영평가 등급은 ‘B’ 이하임. 상식적으로 생각해봤을 때, 평가 결과가 꾸준히 상위 등급이거나 임기 동안 기관의 평가 등급이 올라가야 실적이 좋다고 해야 할 것임. 하지만 4개 기관의 연임된 이유를 성적으로 보는 것은 객관적인 근거가 되지 않음

7. 특혜성 인사(낙하산·보은인사) 사실로 나타나

해당 공기업의 직무와 전혀 연관이 없지만 임명권자와 아주 친밀한 관계를 맺고 있는 기관장들이 임명되어 ‘낙하산 인사’와 ‘보은 인사’의 성격을 확연히 보여주었음

허준영(철도공사)은 이명박 대통령이 서울시장을 역임할 때 경찰청장직을 맡았던 인물이며 또한 대학 선후배 관계로 전혀 철도산업에 대한 지식이나 경험이 전혀 없음에도 불구하고 임명되어 낙하산 인사임을 확실히 보여줌. 이원창(방송광고공사)과 변정일(제주국제자유도시개발센터)은 전 한나라당 의원 출신이며 마찬가지로 직무 관련한 이력은 어디에도 없었음

V. 개선 방안

1. 회의록 전문 작성의 법적 의무화 및 공개

기관장 추천을 위해 구성된 임원추천위원회 활동을 투명하게 공개할 수 있도록 주요 요지가 아닌 회의록 전문 작성을 법적으로 의무화하고 이를 공개해야 함

2. 인사소위원회의 구성 명단 공개 및 회의록 작성 의무화

공공기관운영위원회의 효율적인 인사심사를 위해 구성된 인사소위원회의 구성 명단을 공개하고 회의록 작성을 의무화해야 함. 인사 관련한 모든 의혹을 떨치려면, 정부가 개입하는 과정상의 문제점을 인식하고 법의 취지와 의미에 맞는 공정성과 투명성을 갖추어야 함

3. 세부적인 심사 결과 공개

추천 심사기준에 따른 세부적인 심사 결과 내용을 공개하여 심사 추천의 적정성에 대한 사회적 검증이 가능하도록 해야 함

4. 임원추천위원회 구성에 있어서의 민간위원 확대

민간위원 확대를 법에서 보장하고 범위 내에서 민간위원을 적극 참여시켜 보다 공정

하고 객관적인 심사를 할 수 있도록 해야 함

5. 기관장 연임결정에 대한 절차 구체화

임명권자가 경영평가실적이라는 적용도 되지 않는 기준으로 임명권자의 주관에 들어가는 구조가 없어지고 부적격자의 연임을 견제할 수 있게 공공기관운영위의 공정한 회의를 다시 거치도록 해야 함

공공성 강화를 위한 공공기관 법률 개정 방향

조수진 / 민주사회를 위한 변호사모임 민생경제위원회 부위원장

1. 들어가며

공공기관 개혁은 국민을 위해 공공서비스의 확대와 공공서비스 질 향상이 그 방향이 되어야 한다. 그럼에도 박근혜 정부의 공공기관 정상화 담론구조는 공공기관은 과다부채를 가지고 있다고 보고, 그 과다부채의 원인은 방만경영이라고 진단한 결과, 오히려 공공서비스의 축소를 지향하는 역방향을 향하고 있다. 이러한 공공기관에 대한 진단은 공공기관 운영을 일반 기업과 유사한 기준으로 평가하기 때문에 발생한다. 또 공공기관에 낙하산 장이 선임되어 국민을 위한 공공서비스를 펴기 보다는 정권의 브랜드 사업을 떠안는 구조도 문제이다. 이러한 장을 지금의 이사회가 견제하지 못하고 있다. 공공기관의 평가시에 지나치게 경영 관점에서 성과만을 평가하는 평가기준도 문제이다. 이러한 점들을 개선하고 공공서비스를 확대하기 위해서는 아래와 같은 법 개정이 필요하다.

2. 공공기관 외부 지배구조에 대하여 -공공기관운영위원회를 국무총리 소속으로

(1) 현행 법 내용

공공기관의 운영에 관한 법률은 제2장에서 공공기관운영위원회를 두고 있는데 제8조는 공공기관운영위원회를 기획재정부 장관 산하에 두고 있다. 공공기관운영위원회는 심의·의결기관이다. 심의·의결대상은 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정 및 지정해제와 변경지정, 공공기관의 경영실적 평가, 공공기관의 기능조정, 임원 임명 및 해임이나 해임 건의 등이다.

공공기관운영위원회는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원과 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람을 합하여 구성되어 있다. 민간위원은 대통령령에 따라 교수, 변호사, 회계사, 공공기관이나 상장법인의 임원이었던 자 등으로 구성된다.

(2) 개정방향

공공기관 개혁을 위해 공공기관 외부 감독 기구로서 현행 기획재정부 소속에서 국무총리 소속으로 격상하는 한편 위원회의 구성 및 심의, 의결 사항 등을 새롭게 할 필요가 있다. 현재 국무총리 소속의 위원회로는 국민권익위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 원자력안전위원회 등이 있다.

형식상 공공기관 운영에 관한 법률 제2장을 전면 개정하는 방법과 아예 제정법으로 ‘공공기관운영위원회 설치에 관한 법률’을 따로 만드는 방법이 있다.

어느 경우이든 먼저 공공기관운영위원회의 목적으로 위원회를 설치하여 공공기관 운영의 민주성과 자율성을 보장함으로써 공공기관의 공공성을 강화하고 공공서비스의 질을 향상시키는 것이 목적임을 명시할 필요가 있다.

공공기관운영위원회는 지위를 격상하여 국무총리 산하에 둔다.

위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 나머지 위원 중 절반은 위원장이 제청하여 대통령이 임명 또는 위촉하며, 나머지 위원은 국회에서 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉한다.

위원회 산하에 기관의 직능적 성격에 따라 분류한 분과별 소위원회를 설치하게 하여 공공서비스의 양적 확대 및 질적 향상에 기여하게 한다.

위원회는 그 소관사무에 관하여 실무적인 자문이나 심의·의결사항에 관한 사전검토 또는 위원회로부터 위임받은 사무의 효율적 수행을 위하여 필요할 경우에는 위원회 소속으로 전문위원회 또는 특별위원회 등을 둘 수 있다.

위원회는 매 회계연도 종료일 이후 3개월 이내에 당해 회계연도의 위원회 업무수행에 관한 보고서를 국회에 제출하여야 하고, 보고서를 공표하여야 한다.

위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 두고 사무처에 사무처장 1명과 필요한 직원을 두게 한다.

3. 공공기관 내부지배구조에 대하여

- 인사청문회도입과 노동계·시민단체추천이사를 3분의 2로

(1) 공기업의 장은 인사청문회 대상이 되도록 함

공기업의 장이 인사청문회 대상이 되도록 공공기관운영에 관한 법률과 인사청문회법, 국회법을 개정한다.

철도공사와 수공 등이 준시장형 공기업으로 분류되는 현재 공기업 지정현황을 고려하여, 시장형 공기업 외에도 준시장형 공기업까지 모든 공기업 장의 임명시 인사청문을 거치도록 한다. 다만 국회는 전문성에 맞게 소위원회를 꾸려 간이한 절차로 인사청문할 수 있다.

인사청문회법 제2조 정의 규정 중 인사청문회 대상인 ‘공직후보자’ 규정을 ‘공기업의 장’을 포함하는 내용으로 개정하고 국회법 및 공공기관운영에 관한 법률 도 해당 조항을 동일하게 개정한다.

(2) 이사회를 1:1:1로 구성하도록 함

공기업·준정부기관의 이사회를 상임이사인 내부인사, 노동계 추천 비상임이사, 시민단체 추천 비상임위원이 각 1: 1: 1 동수로 구성하도록 공공기관의 운영에 관한 법률 제 24조를 개정한다.

4. 공공기관 운영 평가에 대하여

개정방향은 공공기관의 공공성을 강화할 수 있도록 경영평가에 공공성 기준을 포함시키고 공공성을 평가할 수 있는 평가 지표 등을 개발하도록 하는 것이다.

먼저 정부업무평가기본법 제2조 제2호의 정부업무평가의 정의 규정 중 현행 ‘정부업무평가란 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 평가대상기관이 행하는 정책 등을 평가하는 것을 말한다.’ 라고만 된 것을 ‘공공성’ 기준도 평가의 목적에 포함될 수 있도록 개정한다. 그리고 공공기관 운영에 관한 법률 제50조의 경영지침 규정에도 공기업·준정부기관의 재무건전성 뿐만 아니라 ‘공공성 확보 또는 공공서비스의 향상’을 위하여 필요하다고 인정하는 사항을 경영지침으로 삼도록 개정한다.

공공기관 운영에 관한 법률 제8조의 공공기관운영위원회의 업무에 ‘공공기관에 대한 공공성 평가’도 업무로 포함되도록 한다.

공공기관 운영위원회 업무에 공기업·준정부기관의 공공성 평가 지표를 개발하는 것도

포함되도록 한다. ‘공공성 평가 지표’란 공공기관운영위원회가 개발하는 것으로 각 기관의 직역별 특수성 등을 고려하여 각 기관별 공공서비스 질과 향상 정도 등을 평가하는 지표이고 각 공공기관 경영평가지 반영하는 기준이 된다.

아울러 공공기관 운영에 관한 법률 제47조의 경영실적 등의 보고시에 공공기관운영위원회는 전년도의 공기업·준정부기관에 대하여 작성된 ‘공공성 평가보고서’도 제출하도록 한다.

5. 결론

공공기관 개혁을 위한 법 개정의 주된 내용은 이상과 같이 첫째 공공기관의 외부구조인 공공기관운영위원회 관련 규정 개정, 둘째로 내부구조인 공공기관 장 및 이사회 규정 개정, 마지막으로 공공기관 평가 규정 개정의 세 가지이다. 이를 위해 공공기관 운영에 관한 법률 개정안(또는 공공기관운영위원회 설치에 관한 법률 제정안), 국회법 개정안, 인사청문회법 개정안, 정무업무평가기본법 개정안이 마련되어야 한다. 소득과 자산의 양극화와 노령화로 국민의 삶이 불안하다. 재정의 역할이 확대되어야 할 때이다. 이러한 때에 정부의 공공기관 개혁이 국민을 위한 공공서비스 질의 확대와 향상으로 향하기를 바란다.

「공공기관 부채의 핵심」에 대하여

최은영 / 도시연구소 연구원

■ 공공기관 부채의 증가 원인

공공기관이 정부 정책사업을 대행함에도 불구하고, 정부예산을 지원하지 않거나 제한적으로 지원함으로써 회사채 발행 등으로 사업비를 조달하고 있어 부채가 증가하고 있음.

- 저소득가구의 주거권, 노인·장애인 등 교통약자의 이동권 등의 영역에서 국민의 기본권을 보호하기 위해서는 정부의 정책적 개입이 필요함. 주택, 교통, 에너지 등 시민 생활과 직결되는 영역에서 시장의 실패를 보완하기 위해 정부 예산을 들여 수행해야 하는 일들을 공공기관에 떠넘기고 있음.

- 4대강 사업, 보금자리 등 무리한 정책사업으로 인한 부담을 공공기관에게 전가시키는 방식으로 많은 정책사업이 이루어져 왔고, 지금도 이루어지고 있음.

■ 공공기관 부채에 대한 정부의 대응

공기업이 수행하는 사업을 정책사업과 비정책사업으로 구분하는 것은 정부 정책에 의해 증가한 공기업 부채 문제를 공공기관에 전가시키는 논리가 될 수 있음.

- 정책사업과 자체사업의 구분이 무의미할 만큼 공공기관의 자율적인 의사결정은 이루어지지 않고 있음.

* 임대주택의 이름이 국민주택에서, 보금자리주택으로 또 행복주택으로 바뀐다고 LH의 부담이 감소하는 것은 아니지만, 5년마다 새 정부가 들어서면 이전 정부와는 차별화되는 주택정책을 펼치게 되는데, LH공사는 정권이 바뀔 때마다 달라지는 주택정책을 그대로 실행에 옮기는 역할을 하고 있음.

- 공공기관에서 수행하고 있는 대부분의 사업은 공익 목적으로 법률에 근거해 추진되는 정책사업임.

- LH 공사의 경우 LH에서 수행하는 사업을 정부 손실보전사업과 비손실보전사업으로 구분함에 따라, 2013년 감사원의 「공기업 재무 및 사업구조 관리실태」 감사 시, LH가 정책사업으로 인정받은 것은 손실보전사업 만이었음. 감사원의 정부 정책사업 구분에 따라 경우 국책사업마저 정부 정책사업에서 제외되는 모순이 발생함.

현재 정부는 공공기관들에게 부채가 증가할 수밖에 없는 ‘정책사업을 수행하면서 동시에 부채는 줄이라’는 불가능한 목표를 제시하고 있음.

부채감축을 위한 기획재정부의 방침에 따라 수익성이 없는 적자 사업을 줄이게 되면 공공기관에서 수행하는 대부분의 사업을 하지 않아야 한다는 논리로 귀결될 수밖에 없는 점에서 부채감축은 그 자체가 절대적인 목표가 될 수는 없음.

■ 사회적 합의를 통한 공공기관 부채 문제의 해결 방안 모색

공공기관의 실질적인 의사결정권자인 정부가 공공기관 부채 문제 해결을 위해 책임 있는 자세를 보여야 하지만 정부는 책임을 은폐하고 이를 공공기관에 전가시키고 있음. 즉, 부채를 야기한 책임자인 정부가 정책사업의 대행자에게 부채 문제에 대한 책임을 묻고 있는 상황임.

- 부채가 일찍이 사회적 문제가 된 LH의 사례를 보면, 정부는 국민주택기금의 출자 전환 등과 같은 근본적인 해결책은 외면한 채, 신용보장 강화만 허용해줌으로써 결국 빚을 내서 급한 불을 끄도록 하는 임기응변적인 방식을 택한 바 있음.

공공기관의 부채를 줄이기 위해서는 정부, 공공기관, 시민 사회의 합의를 통한 근본적인 대안을 강구할 필요가 있음.

- 공공기관의 자구책은 부채 문제에 대한 근본적인 해결책이 될 수 없음.

- 사회적 합의가 전제되어야 하지만 공공기관 부채 문제의 근본적인 해결을 위해서는 LH의 국민주택기금 차입금의 출자 전환, 한국철도공사의 PSO 지원 강화 등 개별 공공기관별 핵심 부채 대응 방안 마련이 필수적임.

지금부터라도 공공기관의 부채감소를 위해서는 정부의 재정투입이 필요하다는 인식전환이 선행되어야 할 것임.

공공서비스 제공자 입장에서 본 공공기관 개혁의 방향

김 철 / 사회공공연구원 연구실장

○ 공공기관, ‘경제개발형’에서 ‘사회정책형’으로 전환해야

- 사회공공연구원의 전신인 사회공공연구소는 2012년 펴낸 [공공기관 체제 전환의 기본 방향 모색] 보고서에서 현행 공공기관을 ‘경제개발형’이라고 비판하며 최근 부상하는 공공성과 복지 민심을 반영하여 공공기관이 ‘사회정책형’으로 전환해야 한다고 제안한 바 있음

- 이는 공공운수노조·연맹과 시민사회 싱크탱크(사회공공연구소, 새로운사회를여는연구원, 시민경제사회연구소, 한겨레경제연구소, 한국노동사회연구소 등), 국회의원 등 세 주체가 모여 결성한 ‘공공기관을 서민의 벗으로’ 의정포럼의 연구 결과로, 지금까지 권력기관의 부속물로 간주되어온 공공기관의 혁신을 목표로 삼아, 공공성 관련 이론적 자원을 비롯하여 공공기관의 구성, 경영평가, 지배구조, 노사관계 등을 검토한 것임

- 여기서는 “공공기관 체제 전환을 위한 3대 기본 방향”으로 공공성 인프라 강화, 공공기관 운영 민주화, 공공기관 모델 노사관계 구축을 제시하였음

○ 공공기관 재구성, 대안 운영평가 등을 통해 공공기관의 공공적 역할을 위한 인프라 강화

- 공운법의 장점은 공공기관 전체를 아우르면서 전체 국정운영의 시각에서 공공기관을 본다는 점. 그러나 전반적으로 경영효율화, 민영화에 초점을 두다 보니, 공공서비스의 공공성을 강화해야 하는 설립목적조차 소홀해짐. 공공기관의 효율성 제고도 필요하지만, 이제는 공공기관의 공공성에 주목하여 공공기관이 본연의 역할을 하도록 해야 함

- 이를 위해 첫째, 공공성 가치에 부합하는 공공기관 영역을 설정하고, 공공기관 체제를 경제개발형에서 사회정책형으로 전면 재구성함. ‘공공성론’에 따라 꼭 필수적인 공공기관은 신설하는 방안을 모색하고 더불어 현재는 시장영역에 속하지만, 국민의 생활과 직결되는 서비스로 민영화된 기간산업에 대해서는 사회적 논의를 토대로 재공공화 등 공공성 강화방안을 모색함
- 둘째, 공공기관의 재무구조를 종합평가하고 공공기관이 자신이 역할을 다할 수 있는 재무구조를 갖추도록 함. 필요 이상으로 수익을 올리는 공공기관은 요금을 낮추도록 하고, 원가를 제대로 보전 받지 못하는 공공기관에 대해선 재정지원을 확대할 필요가 있음. 그리고 이러한 사항을 총괄할 수 있는 기구가 설립되어야 함
- 셋째, 공공기관이 공공기관답게 발전하기 위해서는 공공성을 중시하는 대안평가제도가 필요함. 이를 통해 공공기관이 공공서비스 생산기관으로서 지속가능한 조직으로 자리 잡을 것임
- 넷째, 효율성과 관련해서도 비용절감, 인력감축 등에 초점을 맞추는 관리효율성보다는 전반적인 국가 정책의 시야에서 공공기관의 효율성을 바라보는 정책효율성에 관심을 가져야 함

○ 공공기관 운영 민주화 및 공공기관 이해관계자의 참여 확대

- 국민들은 공공기관에의 낙하산 인사, 한국수자원공사의 4대강사업, 한국 LH공사의 정치적 국책사업과 같은 부당한 정부정책의 수행 등을 보면서 공공기관이 정권의 특수 이익을 위해 운영되고 있다고 느낌. 이에 공공기관의 의사결정구조(지배구조)를 기획재정부가 좌지우지하는 ‘정부 독점형’에서 이해관계자가 함께 하는 ‘이해관계자 참여형’으로 전환해야 함
- 참여형 지배구조는 정부뿐만 아니라 공공서비스 이용자, 생산자를 대표하는 인사가 참여하는 구조를 의미함. 이래야만 공공기관에 대한 사회적 정당성이 구축되고 공공기관 운영과 서비스 관리도 원활히 이루어질 수 있음. 서구 공공기관에선 정부, 시민사회, 노동조합 등이 함께 의사결정에 참여하는 ‘공공이사회’ 제도를 가진 경우가 많음
- 공공개혁과 관련한 다양한 의견주체들의 광범위한 참여를 허용하는 민주적 지배구조(democratic governance)를 공공기관에 구현하기 위해서는 이사회 독립성과 전문성을 강화하고 이해관계자들의 참여를 보장하는 이사회 구성을 도모할 필요가 있음
- 구조조정의 경우와 같이 노동조건에 영향을 미치는 사항에 대해서도 경영지침에 의해 노동조합의 경영참여를 배제하고, 임원추천위원회, 다면적 평가체제 구축 시에도

노동조합의 대표성을 배제하고 있는 점 등을 개선하여, 공공기관 지배구조에 이해관계자의 참여를 제도화해야 함

- 공공기관 ‘내부운영 투명화’ 작업도 필요

○ 공공기관운영위원회 및 이사회 독립성 강화, 권한 확대

- 공공기관 운영위원회는 공기업 임원 인사, 공공기관의 경영평가, 기능조정 등을 심의·의결하는 공공기관 지배구조의 최고의결기구이며, 공공기관 운영체계에 있어서 핵심적인 역할을 수행하고 있음. 정부투자기관운영위원회와 정부산하기관운영위원회를 통합·일원화하여 정부의 소유권 행사 기능을 민간위원이 절반이상 차지하는 공공기관 운영위원회로 넘긴 것은 관리의 효율화·투명화를 추진한다는 측면에서 의미가 있음. 하지만 과거 정산법 규정과 비교할 때 노동자를 비롯한 이해관계자들의 참여폭이 축소되었을 뿐더러 기획재정부에 종속되어 있다는 문제가 있음

- 따라서 공공기관 운영위원회의 독립성을 강화하기 위해 그 소속을 기획재정부에서 분리하고, 기획재정부장관이 행사했던 권한을 별도의 공공기관운영위원회 위원장이 행사토록 하며, 임원선임에 있어서도 공공기관운영위원회의 심의·의결 범위를 확대하는 등의 방안을 모색하여 공공기관운영위원회가 실질적으로 기능하도록 할 필요가 있음

- 그리고 개별 공공기관에서도 민주적이고 투명한 운영을 보장하기 위해 이사회 역할이 제고될 필요가 있음. 이를 위해 이사회 및 임원추천위원회의 구성 및 운영상의 개편이 필요함

○ 공공기관에서 ‘모델 노사관계’가 구축되고 노동조합의 역할이 확장되어야 함

- 공공기관은 사실상 정부가 사용자인 조직이기에 정부가 어떠한 역할을 하느냐가 매우 중요함. 이제는 공공부문 단체교섭 집중화를 구축하고, 공공기관 노사관계가 민간 부문 노사관계에 준거가 되어야 함

- 공공기관 노동조합의 사회공공적 활동도 지금보다 강화해야 함. 지금까지 노동조합의 사회공공성 운동에 대해서는 서비스 이용자의 눈높이에 이르지 못하다는 비판이 있었음. 이에 공공기관 노동조합이 기존 활동을 비판적으로 성찰하고, 이후 이용자 관점으로까지 사회공공성 운동을 발전시켜 나가야 함

공공기관 개혁의 포인트

라영재 / 조세재정연구원 선임연구위원

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」제정 이후 문제제기

- 2005년 OECD 공기업 지배구조 개선 가이드라인이 제정됨에 따라서 공기업에 대한 정부의 소유권 기능과 규제, 산업정책적 기능을 분리하고 기존 산하기관까지 적용토록 하는 공운법을 2007년 제정함
- 2007년 “자율경영과 책임경영체제 확립”이라는 공운법(제1조, 제3조) 제정의 목적을 현재 시점에서 얼마나 달성하고 있는지, 그렇지 못하였다면 무엇이 문제인지를 점검해 볼 시기가 되었음
- 2014년 현재 공공기관 지정 현황을 보면 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타 187개로 로 기타공공기관이 훨씬 더 많은 숫자를 차지하고 있음
- 원칙적으로 자체수입비율을 기준으로 공공기관 지정 및 유형 분류하고 있으므로 지정의 불명확성이 있을 수 있으며, 공공기관의 지배구조와 관련된 기관장, 감사의 선임, 경영평가, 예산편성지침 등 경영지침, 경영공시, 외부회계감사 등을 적용하는데 있어서 공공기관 유형별, 기관별 차별성이 약하고 대부분 기타공공기관은 직접 적용되지 않고 준용되고 있음. 즉 공공기관별 자율성과 책임성을 차별화 할 필요가 있음. 공기업은 경영자율성을 확대하고 기타공공기관은 책임성을 강화해야 함.
- 가장 중요한 지배구조 개선의 문제는 역대 정부에서 기관장, 감사 및 임원 선임에

있어서 낙하산, 정치적 선임으로 인하여 임추위 등 법 절차의 형해화와 형식적 임용권과 실질적 임용권의 불일치 문제가 발생하고 있음. 즉 기관장, 감사의 선임과 관련하여 제도의 완결성 보다는 제도운영의 비민주성이 여전히 남아 있음

2. 공운위의 독립성 문제

- 현재 공공기관 관리정책의 최고 심의의결기구인 공운위가 기획재정부 및 주무부처 중심으로 공운위를 구성한다는 문제 제기가 있고 직원 대표인 노동조합 대표의 공위원 선임 요구와 공운위를 국무총리 산하의 독립적인 행정위원회로 만들자는 주장이 있음
- 그러나 OECD 공기업 가이드라인 제정 이후 재정당국이 공기업 소유권 기능을 갖고 주무부처는 산업정책적 기능만을 갖는 것이 국제적 추세이며, 다만 재정당국이 공기업 소유권을 갖는다고 하더라도 소유권 기구(조직)는 복수장관(스웨덴), 소유권 부처장의 의회의 승인(영국, 프랑스) 등을 활용하여 별도의 소유권 기능의 정당성, 독립성을 갖도록 함
- 또한 공기업 소유권 기구는 공기업 정책만 총괄하고 준정부기관은 관리정책의 가이드라인의 제공 및 컨설팅 업무만 수행함(우리나라의 경우에 주무부처가 공공기관을 설립하여는 유인, 공공기관의 인사 관여 유인, 재무건전성 관리의 어려움으로 인하여 다시 산하기관의 관리권을 주무부처로 돌려주는 것은 부적절함)
- 공공기관 소유권 기구는 전통 관료와 민간 전문가 출신을 반반 구성하여 공공기관의 지배구조, 재무분석과 포트폴리오 정책, 성과평가, 컨설팅 등을 위한 전문성 확보
- 그러므로 공운위의 국무총리 소속 행정위원회로 만드는 것보다는 현재 공운위에 당연직으로 주무부처 차관의 참여 확대, 노동조합 대표가 직원 대표로 참여가 보장되도록 재구성할 필요가 있으며, 기획재정부 공공정책국의 직원의 전문성을 확대토록 외부 전문가 개방형 직위 확대 및 전문가의 신규 채용이 필요함

3. 공공성 평가의 확대 문제

- 현행 공공기관 경영평가가 1984년 도입이후 30년이 지나면서 발전하고 진화해 왔으나, 지나치게 수익성 중심의 실적평가가 공공기관의 존재 이유인 공익성, 공공성이 침해되고 있다는 주장이 있음.
- 국제적으로 정부와 공공기관간의 공공서비스 협약에 따른 성과협약제(계약제) 평가(프랑스, 영국), GRI 가이드라인이나 ISO 26000에 근거한 사회적 책임(CSR) 중심으로

성과의 이행점검과 공개(스웨덴)와 같은 사례와 같이 공공성과 수익성의 균형적인 성과평가 모형이 필요함

- 다만 현행 경영평가 모형을 공기업과 준정부기관과의 지표체계의 차별화하고, 평가 주기의 조정 등으로 문제점을 보완할 수 있으며, 시민단체가 주장하는 별도의 공공성 평가에 대하여는 공공기관의 공공성이 무엇인지, 그리고 이를 기존의 평가지표에 반영하는 것이 좋은 것인지 아니면 별도의 점검, 평가으로 대체해도 좋은 것인지 더 연구할 필요가 있음

4. 공공기관 재무건전성 문제

- 국제적으로 2008년 미국의 경제위기와 유럽 재정위기 이후 정부부채 뿐만 아니라 공공기관 부채문제가 부각되고 있음

- 우리나라도 공공기관 부채규모가 정부부채 규모보다 크고 최근 10여년간 증가 속가 큰 것으로 봐서 공공기관 부채의 적절한 관리가 필요함.

- 다만 304개 모든 공공기관이 부채문제를 가진 것은 아니고 LH, 한전 등 공기업과 예보, 장학재단 등 정책금융기관의 일부 공공기관의 문제이며 부채의 원인도 공공기관의 비효율성에 기인 것도 있겠지만 정부의 정책사업 추진과 공공요금 규제로 인한 것이 더 큰 것으로 보임

- 향후 정부의 정책사업은 정부가 직접 수행하던가 아니면 적절한 재정적 보조를 통해서 수행하는 것이 타당하고 공공기관에 일방적으로 떠넘기는 것을 하지 말아야 할 것이며, 그렇지만 공공기관 사업의 예비타당성 강화, 상시적인 사업의 준치평가 시행을 통해서 공공기관의 재무건성을 강화할 필요가 있음

- 최근 논란이 되고 있는 공공기관의 방만경영 문제는 공공기관의 임금 및 복리후생 수준과 관련하여 공무원 및 시장임금과 비교분석하여 적절한 수준으로 조정하는 사회적 협의가 필요해 보임