

규제연구 제20권 제2호 2011년 12월

이명박 정부 공기업 선진화 정책의 평가와 향후 과제

조성봉*

이명박 정부의 공기업 선진화 정책은 중요하고 영향력 있는 공기업은 대부분 제외하여 제한된 의미와 규모로 설계되었다. 공기업 개혁이 부진한 이유는 2008년 봄의 촛불시위와 이어 나타난 금융위기의 여파로 판단된다. 또한 이명박 정부가 실용을 강조하면서 단기적인 성과에 집착하여 공기업 개혁의 필요성을 제대로 인식하지 못했다는 점을 들 수 있다. 계획 대비 성과로 평가할 때 민영화, 출자회사 정리, 기능조정, 경쟁도입 그리고 연봉제와 임금피크제와 같은 소프트웨어 개혁은 그 실적이 저조한 반면 기관통합과 폐지 및 인원감축은 그 추진성과가 좋다. 한편 공기업 부채의 수준이 급증한 점이 문제이나 공기업 노조에 대해 원칙적으로 대응하여 여러 공공기관의 단체협약을 개정한 것은 긍정적으로 평가된다. 공공부문의 성공적인 개혁을 위해서는 공공부문의 장기적인 기능재편 로드맵을 마련하고 공기업 민영화를 적극 추진하여야 하며 공기업 운영을 자율화하되 시장규율을 통한 책임성을 높이도록 하여야 한다.

핵심용어: 이명박 정부, 공기업 개혁, 민영화

* 한국경제연구원 초빙연구위원, 서울시 영등포구 여의도동 27-3 하나대투증권빌딩 8층(e-mail: sbcho@keri.org)

** 본 연구는 한국경제연구원(2011. 1)이 발간한 『이명박 정부 정책평가 및 선진화과제』의 일부에 기초하고 있다.

본 연구의 모든 내용은 저자의 의견이며 한국경제연구원의 의견과는 무관함을 밝혀둔다.

접수일: 2011.6.22., 게재확정일: 2011.11.14.

I. 서론

이명박 정부는 ‘작은 정부, 큰 시장’을 표방하면서 국민의 압도적 지지로 당선되어 공기업의 민영화와 구조조정 등 공기업에 대한 개혁을 적극적으로 수행할 것으로 기대되었다. 그러나 임기를 얼마 남겨두지 않은 현 시점에서 평가할 때 이명박 정부의 공기업 선진화에 대한 평가는 긍정적이지 않다. 본 논문은 이명박 정부의 출범 이후 2010년까지 3년까지의 공기업 선진화 정책을 돌아쳐보고 이를 평가하며 향후 공기업정책의 나아갈 방향을 조망한다.

1. 참여정부 공기업 개혁의 문제점¹⁾

국민의 정부는 역대 정부들과 비교할 때 민영화와 공기업 개혁의 측면에서 양적으로나 질적으로나 가장 괄목할만한 성과를 거두었다. 그러나 참여정부에서는 오히려 이전 국민의 정부에서 추진하였던 공기업 구조개혁을 중단하였고 공공부문의 비대화를 초래하였다. 또한 공기업 노조의 영향력이 확대되어 공공부문에서 많은 문제점이 드러나게 되었다. 정권의 연속성에도 불구하고 국민의 정부와 참여정부는 민영화와 공기업 구조개혁에 있어서 정반대의 모습을 보였다. 국민의 정부는 강도 높은 공기업 구조조정과 민영화를 추진하였으나 참여정부는 공공부문의 구조조정과 민영화를 거의 추진하지 않았다. 참여정부에서는 소프트웨어적인 공공혁신만이 진행되었다. 그러나 소프트웨어적인 혁신도 근본적인 공공부문의 기능 재조정을 전제로 한 것이 아니었기 때문에 본질적인 변화보다는 경영평가와 소비자만족을 의식한 지표중심의 외적 포장에 치중하였다고 볼 수 있다.

1) 이 부분은 조성봉(2007a)을 참조하였음.

무엇보다도 참여정부에서는 국민의 정부에서 입안한 여러 공기업 구조조정 및 민영화 계획을 약속대로 추진하지 않고 중단시켰다는 점에서 공기업 개혁을 크게 후퇴시켰다. 국민의 정부에서 추진하였던 전력산업 구조개편에 제동을 걸어서 남동발전의 민영화와 배전부문의 분할을 중단시켰으며 국민의 정부에서 입안된 천연가스산업 구조개편과 가스공사에 대한 민영화 계획을 입법화하지 못하였다. 이 밖에 철도산업에 대한 경쟁도입과 민영화를 중단시켰으며 토지공사와 주택공사에 대한 통합논의도 중단시켰다.

참여정부에서는 공기업의 확장주의적 성향이 여러 곳에서 나타났다. 대부분의 공기업이 장기전략 계획을 작성하면서 현실적인 목표보다는 정도 이상의 야심찬 계획과 성장목표를 제시하였는데 이는 인구의 정체 및 경제성장의 안정화 등으로 인하여 나타난 SOC 건설수요의 안정화 추세를 제대로 반영하지 못하고 있다.²⁾ 참여정부에서 공기업들은 기존의 사업을 확장할 뿐 아니라 새로운 분야로도 사업영역을 확대하였다. 특히 남아도는 인력을 활용하기 위한 목적으로 해외사업에 눈을 돌린 경우가 많았다. 그러나 공기업들이 추진하는 해외사업은 그 타당성이 떨어지거나 자칫 방만해질 수 있는 위험성을 내포하고 있으며 여러 경우 민간의 사업영역과도 상충된다. 뿐만 아니라 우리 공기업끼리 해외시장 입찰에서 경쟁하는 등 다소 과열된 모습도 보인 측면이 있다.

이와 함께 참여정부에서는 공기업 노조의 영향력이 크게 확대된 점이 두드러진 특징이다. 참여정부 초기에 나타난 철도노조 파업에서 정부는 철도 민영화 계획을 철회하여 공사화하는 방향으로 합의하였고 노사정위원회에서 배전부문 분할을 재검토하는 태스크포스팀을 출범시켜 이를 중단하기에 이르렀다. 또한 한국가스공사 노조의 반대에 부딪혀 가스산업 경쟁도입 방안도 추진하지 못하였다. 이러한 과정에서 공기업 노조는 그 영향력이 크게 확대되었음을 부인할 수 없다. 이 같은 참여정부 공기업 개혁과 방만한 공공부문의 문제점은 이후의 행정부가 공기업을 구조조정하고 경쟁과 민영화를 강력히 추진하는 계기를 제공하였다.

2. 공기업 개혁의 평가 방향

국민의 정부와 참여정부의 공기업 개혁의 성과와 내용을 되돌아보는 것은 이명박 정부의

2) 기획예산처(2005), p.36.

공기업 개혁을 어떻게 평가할지에 대해 좋은 지침을 마련해 줄 수 있다. 무엇보다도 최고 국정책임자인 대통령의 공기업 개혁에 대한 의지와 철학이 중요하므로 이를 평가의 가장 중요한 요소로 삼아야 할 것이다. 다음으로 이러한 공기업 개혁에 대한 의지와 철학이 어떻게 공기업 개혁의 목표로 구체화되었는지를 살펴보아야 한다. 공기업 개혁의 목표는 주로 통폐합, 민영화, 지분매각, 구조조정, 경쟁도입과 같은 하드웨어적인 정책목표가 얼마나 의미 있게 제시되었는지를 우선적으로 살펴게 된다. 공기업 개혁의 목표수준을 제시하는 것과 함께 정부가 스스로 제시한 목표치를 얼마나 제대로 집행하였는지도 하나의 평가요소³⁾라고 할 수 있다. 그리고 이와 함께 공기업의 일하는 방식, 인사정책과 서비스에 대한 소프트웨어적인 개혁도 살펴보아야 할 것이다. 이 밖에 공기업 전반에 걸쳐 나타나고 있는 특징적인 사안을 중심으로 그 공과를 살피는 방법으로 공기업 개혁의 평가 방향을 제시할 수 있다.

II. 이명박 정부 공기업 개혁의 추진과 평가

1. 이명박 정부 공기업 개혁방안의 변천

이명박 정부의 공기업 개혁방안은 취임 전 공약단계, 인수위 보고서, 취임사 그리고 공기업 선진화 계획 등을 거치면서 변화해 왔고 구체화되었다. 2008년 5월에 있었던 미국산 쇠고기 수입반대 촛불시위는 공기업 개혁의 취지와 목표를 크게 축소시켰고 이에 따라 공기업 선진화 계획이 구체화되었다는 점에서 이명박 정부 공기업 개혁에 결정적인 영향과 변화를 가져온 것으로 판단된다.

대통령 선거 이전 공약집⁴⁾에서 이명박 대통령후보는 공기업 개혁에 대하여 많은 논의와 관점을 피력하지는 않았다. 다만, ‘예산 20조원 절감과 균형재정’이라는 제목하에 공공부문의 혁신과 예산 10% 상당인 20조원을 절감하기 위한 방안으로 공기업 개혁을 제시하였다. 공약집에는 “공기업 기능의 재검토를 통해 민간이 경영을 맡아야 할 공기업들은 민영화를

3) 본 논문에서는 논의의 일관성과 편의를 위해 이명박 정부의 공기업 선진화 내용을 소개하고 바로 이어 이에 대한 성과를 살펴본다.

4) 한나라당(2007), p.61.

추진하며, 공기업에 대한 출자수요는 채권발행으로 전환하겠다”고 의지를 보이고 있다. 이는 지극히 원칙적인 내용이며 공공부문 개혁의 구체적인 내용은 담고 있지 못하다. 다만, 예산을 절약하기 위하여 공기업에 대한 출자수요가 나타나면 정부가 공기업의 주식을 사는 것이 아니고 정부의 채권이나 공기업의 부채증가를 통해 해결하겠다는 공기업 재원조달의 큰 테두리를 정한 것으로 풀이된다.

이명박 정부의 제17대 대통령직인수위원회에서는 이명박 정부의 국정철학과 핵심 정책과제를 담고 있으며 공기업 개혁의 내용⁵⁾을 포함하고 있다. 이에 따르면 공공기관의 존립근거를 국민에게 최고의 공공 서비스를 제공하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 시장이 잘할 수 있는 것은 시장에 이양하고, 국민생활에 필수적인 기반시설은 정부가 운영함으로써 일하는 공공기관으로 거듭 태어나야 한다⁶⁾고 지적하고 있다. 또한 시장경쟁 여건이 성숙된 분야는 민영화하고, 민영화에 따른 보완대책을 병행해 마련해야 한다고 제시하고 있다. 공공부문 개혁을 위해 대통령실에 ‘공공기관경영혁신추진단’을 설치하고 경영혁신을 적극적으로 추진하는 체제를 구축하기로 하였다. 인수위 보고서에서는 구체적인 추진계획도 마련하였다. 공공기관의 기능을 철저하게 분석하는 것으로 시작해서 분석결과에 따라 유사한 기능을 중복적으로 수행하는 공공기관은 통폐합하고, 민영화와 구조조정을 추진하기 위한 ‘공공기관경영혁신 실천계획’을 작성하기로 하였다. 이를 기초로 1차 민영화 대상기관의 범위를 선정하고, 전문가 의견수렴을 거쳐 우선 대상기관을 선정 후 공청회와 토론회를 통해 공론화 과정을 거칠 예정이라고 밝혔다. 이 과정을 통해 1차 민영화 대상기관이 선정되면 국무회의를 거쳐 ‘1차 민영화 구조조정 추진계획’을 확정하기로 하였다. 한편 인수위 보고서에서는 공공기관 경영혁신은 일회적으로 끝나는 사업으로 보지 않고 시장상황과 공공기관의 설립 목적 등을 면밀하게 검토해 민간부분을 활성화할 수 있고, 공공성이 크지 않은 공공기관들은 지속적으로 민영화 대상기관으로 검토할 계획이라고 밝혔다.

대통령으로 당선된 이후 취임사에서는 이 같은 공약사항을 다소 구체화시켰다. 공기업 개

5) 제17대 대통령직인수위원회(2008), pp.57-58.

6) 인수위 보고서에 나타난 이 같은 표현은 이명박 정부의 공기업 민영화의 한계점을 어느 정도 드러내고 있다고 할 수 있다. 즉, 필수적 기반시설은 정부가 운영하여야 한다는 것은 결국 전기, 가스, 수도, 도로, 철도 등 주요 SOC 시설을 정부가 운영한다는 것을 암묵적으로 의미한다. 그러나 이러한 시설이 네트워크 설비로써 정부의 규제를 받지만 많은 나라에서 민간에서 운영하고 있다는 점에서 인수위 보고서에 나타난 공기업 민영화의 대상과 개념은 소극적임을 알 수 있다.

혁과 관련된 취임사의 문구로는 다음을 인용할 수 있다. “정부부터 유능한 조직으로 바꾸고자 합니다. ‘작은 정부, 큰 시장’으로 효율성을 높이겠습니다. ‘일 잘하는 정부’를 만들겠습니다. 앞으로 정부는 잘하는 곳은 더 잘하게 해주고 도움이 필요한 곳에는 힘이 되는 역할을 맡겠습니다. 꼭 정부가 해야 할 일이 아닌 것은 민간에 이양하겠습니다. 공공부문에도 경쟁을 도입하겠습니다.” 이에 따르면 공기업 개혁과 관련되어 중요한 메시지는 다음의 세 개이다. 첫째, 작은 정부의 일환으로 공기업 개혁을 추진할 것이며, 둘째 필요시 민영화를 추진할 것이고, 셋째, 공공부문에 경쟁을 도입하겠다는 것이다.

2. 공기업 선진화 계획의 내용

이명박 정부의 공기업 개혁은 기획재정부가 주관이 된 공기업 선진화 계획으로 구체화되었고 추진되었다. 공기업 선진화 계획은 2008년 8월부터 2009년 3월까지 6차례에 걸쳐 발표되었다. 공기업 선진화 계획은 민영화, 출자회사 정리, 공공기관 통폐합 등 하드웨어적 구조조정에 대한 내용이 포함되어 있으며 보수체제 합리화, 노사관계 선진화 그리고 경영평가 및 경영공시제도 개선 등 소프트웨어적 경영개선에 대한 사항도 포함되어 있다. 6차에 걸친 공기업 선진화 계획의 내용은 <표 1>에 정리되어 있고 이 중 하드웨어적 구조조정의 대상기관은 <표 2>에 나타나 있다.

<표 1> 이명박 정부의 공기업 선진화 계획

	주요 내용	세부 내용
1차	민영화	<ul style="list-style-type: none"> · 산업은행, 산은캐피탈, 산은자산운용 · 기업은행, 기은캐피탈, 기은신용정보, IBK시스템 · 인천국제공항공사(49%) · 대우조선해양, 싸용건설 등 14개 공적자금투입기관 · 뉴서울CC(한국문화진흥), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발공사, 건설관리공사
	통합	<ul style="list-style-type: none"> · 주택공사, 토지공사
	기능 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 관광공사 · 석유공사, 광업진흥공사 · 국민체육공단 · 전기안전공사 · 산업기술시험원

		· 국민연금관리공단, 근로복지공단, 국민건강보험공단 · KOTRA, 중진공, 전보통신국제협력진흥원																																	
	민영화	· 한국공항공사																																	
2차	통 합	<table border="1"> <tr> <td>한국산업기술평가원 한국산업기술재단 한국부품소재산업진흥원 한국기술거래소 정보통신연구진흥원 한국에너지기술기획평가원</td> <td>⇒</td> <td>· 산업(1) · 에너지(1) · 중기정책(1)</td> </tr> <tr> <td>한국과학재단 국제과학기술협력재단 한국학술진흥재단</td> <td>⇒</td> <td>· 연구재단(1)</td> </tr> <tr> <td>한국소프트웨어진흥원 한국전자거래진흥원</td> <td>⇒</td> <td>정보통신(1)</td> </tr> <tr> <td>한국인터넷진흥원 한국정보보호진흥원 정보통신국제협력진흥원</td> <td>⇒</td> <td>방송통신(1)</td> </tr> <tr> <td>한국문화콘텐츠진흥원 한국게임산업진흥원 한국방송영상산업진흥원</td> <td>⇒</td> <td>콘 텐 츠(1)</td> </tr> <tr> <td>한국정보사회진흥원 한국정보문화진흥원</td> <td>⇒</td> <td>정보사회(1)</td> </tr> <tr> <td>환경관리공단 한국환경자원공사</td> <td>⇒</td> <td>환경관리(1)</td> </tr> <tr> <td>한국환경기술진흥원 친환경상품진흥원</td> <td>⇒</td> <td>환경기술(1)</td> </tr> <tr> <td>근로복지공단 한국산재의료원</td> <td>⇒</td> <td>근로복지 공단(1)</td> </tr> <tr> <td>저작권위원회 컴퓨터프로그램보호위원회</td> <td>⇒</td> <td>저작권(1)</td> </tr> <tr> <td>한국청소년수련원 한국청소년진흥센터</td> <td>⇒</td> <td>· 청소년 진흥(1)</td> </tr> </table>	한국산업기술평가원 한국산업기술재단 한국부품소재산업진흥원 한국기술거래소 정보통신연구진흥원 한국에너지기술기획평가원	⇒	· 산업(1) · 에너지(1) · 중기정책(1)	한국과학재단 국제과학기술협력재단 한국학술진흥재단	⇒	· 연구재단(1)	한국소프트웨어진흥원 한국전자거래진흥원	⇒	정보통신(1)	한국인터넷진흥원 한국정보보호진흥원 정보통신국제협력진흥원	⇒	방송통신(1)	한국문화콘텐츠진흥원 한국게임산업진흥원 한국방송영상산업진흥원	⇒	콘 텐 츠(1)	한국정보사회진흥원 한국정보문화진흥원	⇒	정보사회(1)	환경관리공단 한국환경자원공사	⇒	환경관리(1)	한국환경기술진흥원 친환경상품진흥원	⇒	환경기술(1)	근로복지공단 한국산재의료원	⇒	근로복지 공단(1)	저작권위원회 컴퓨터프로그램보호위원회	⇒	저작권(1)	한국청소년수련원 한국청소년진흥센터	⇒	· 청소년 진흥(1)
		한국산업기술평가원 한국산업기술재단 한국부품소재산업진흥원 한국기술거래소 정보통신연구진흥원 한국에너지기술기획평가원	⇒	· 산업(1) · 에너지(1) · 중기정책(1)																															
		한국과학재단 국제과학기술협력재단 한국학술진흥재단	⇒	· 연구재단(1)																															
		한국소프트웨어진흥원 한국전자거래진흥원	⇒	정보통신(1)																															
		한국인터넷진흥원 한국정보보호진흥원 정보통신국제협력진흥원	⇒	방송통신(1)																															
		한국문화콘텐츠진흥원 한국게임산업진흥원 한국방송영상산업진흥원	⇒	콘 텐 츠(1)																															
		한국정보사회진흥원 한국정보문화진흥원	⇒	정보사회(1)																															
		환경관리공단 한국환경자원공사	⇒	환경관리(1)																															
		한국환경기술진흥원 친환경상품진흥원	⇒	환경기술(1)																															
		근로복지공단 한국산재의료원	⇒	근로복지 공단(1)																															
		저작권위원회 컴퓨터프로그램보호위원회	⇒	저작권(1)																															
		한국청소년수련원 한국청소년진흥센터	⇒	· 청소년 진흥(1)																															
		폐 지	· 정리금융공사, 한국노동교육원, 코레일애드컴																																
		기능조정	· 기능 축소: 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국감정원 · R&D관리기능 이관: 한국생산기술연구원, 한국디자인진흥원, 에너지관리공단, 한국전력공사																																
3차	민영화	· 안산도시개발주식회사, 인천중합에너지(주)																																	

		<ul style="list-style-type: none"> · 대한주택보증(주) · 88관광개발(주) · 그랜드코리아레저(주) · 농지개발(주) · 한국기업데이터주식회사
	통 합	<ul style="list-style-type: none"> · 코레일전기(주) + 코레일트랙(주) + (주)코레일엔지니어링 · (주)코레일개발 + 코레일네트웍스 ※ 금융시장 상황을 감안하여 연말에 결정(2~1개) · 신용보증기금 + 기술보증기금
	폐 지	· 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사
	경쟁 도입	· 한국가스공사, 한국방송광고공사
	기능 조정	· (주)한국가스기술공사
	경영효율화	· 한국전력공사, 발전자회사(5), 한국철도공사, 한국도로공사
4차	기능조정 및 정원감축	· 공공기관의 세부 기능 적정성 분석, 기능 정비, 정원 19천명 축소
	자산매각 및 예산절감	· 10조원수준의 재무건전성 확보
	성과관리시스 템 구축	· 연봉제 도입유도, 퇴출 프로그램 도입
	조직 효율화	· 방만 경영요인 지속 점검, 제거하여 효율성 제고
5차	매각 등 정리	<ul style="list-style-type: none"> · 민간수행이 바람직 → 지분 매각(111개, 3조436억원) · 설립목적 달성 및 경영 부실 누적→ 폐지·청산(17개, 742억원) · 별도 존치 불필요 → 모기업에 흡수, 통폐합(3개, 27억원)
	존치되는 출자회사에 대한관리강화	<ul style="list-style-type: none"> · 해외에서의 사업수행 (64개, 1조346억원) · 혁신형, 기술형 중소기업 육성(6개, 145억원) · 분사, 한시적 운영회사 설립 (7개, 16억원) · 민자 유치 (60개, 9,526억원) · 투자 협약상 매각 및 사업철수 제한 (5개, 7,140억원)
	제도개선을 통한 출자회사 관리강화	<ul style="list-style-type: none"> · 출자회사 신설시 협의해야하는 대상 확대 · 기출자 회사에 대한 출자금 확대 억제 · 공기업, 준정부기관 경영평가지 출자회사 관리부분 평가 강화 · 경영공시 강화를 통한 외부감독
6차	기능·정원 조정	<ul style="list-style-type: none"> · 민간과 경합하거나 민간 수행 기능은 폐지·축소 또는 민간위탁(29건, △517명) · 업무량 줄어든 기능, 비핵심 기능의 폐지·축소(39건, △487명) · 업무프로세스 개선, 유사·중복기능 조정(73건, △922명)
	자산매각 및 예산절감	<ul style="list-style-type: none"> · 자산매각: 총 37건, 565억원 · 예산절감: 1,300억원 이상
	운영시스템 개선	· 연봉제 · 임금피크제 · 성과관리시스템 구축

<표 2> 공공기관 선진화 주요 방안별 대상기관

구 분	기 관 명
민영화 (24개)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 금융공기업 (7개): 산은·자회사(캐피탈, 자산운용), 기은·자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템) ○ 대한주택보증, 88관광개발(88골프장) ○ 자회사(10개): 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개발, 기업데이터
지분매각 (5개)	인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS
통합 (36→16개)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주공+토공 ○ R&D관리기관 : 9→4개 · (지경부) 6→3개, (교과부) 3→1개 ○ 정보통신진흥기관 : 10→4개 · (지경부) 2→1개, (문화부) 3→1개, (방통위) 3→1개, (행안부) 2→1개 ○ 환경자원공사+환경관리공단, 환경기술진흥원+친환경상품진흥원 ○ 한국산재의료원+근로복지공단 ○ 저작권심의위+컴퓨터프로그램보호위 ○ 청소년수련원+청소년진흥센터 ○ 코레일 트랙+전기+엔지니어링, 코레일 개발+네트웍스
폐지 (5개)	정리금융공사, 노동교육원, 코레일에드컴, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사
경쟁도입 (2개)	한국가스공사, 한국방송광고공사
기능조정 (20개)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중소기업 해외마케팅 지원 일원화: KOTRA·중소기업진흥공단·정보통신국제협력진흥원 ○ 4대보험 징수통합: 국민연금공단·건강보험공단·근로복지공단 ○ R&D관리 이관: 생산기술연구원 디자인진흥원·에너지관리공단·한전 ○ 기타: 관광공사, 석유공사, 광물자원공사, 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원, 예금보험공사, 자산관리공사, 한국감정원, 가스기술공사
정원감축	129개 공공기관 (△2.2만명, △12.7%)
출자회사 정리	131개 미지정 출자회사 매각·청산·모기업 통합 등 통해 정리

출처: 기획재정부 보도자료(2010. 2. 24), p.8.

소프트웨어적인 경영개선 사항으로는 과도한 보수수준과 복지후생제도 재조정, 경영평가 간소화 및 경영공시제도 추진 및 노사관계 선진화 등이 포함되어 있다. 우선 보수수준 및 복지후생제도 조정에는 기관장 및 감사의 기본연봉을 하향조정하고, 대졸초임을 인하하며, 금융공기업 직원에 대한 보수를 삭감하는 방안 등이 포함되어 있다. 또한 과도한 사내복지 기금 출연율을 하향조정하고 자녀학자금 무상지원을 용자로 전환하는 한편, 주택대출을 시중금리 수준으로 인상하고 예산을 통한 경조사비 지원 등을 폐지하는 방안 등이 포함되어 있다. 경영평가 간소화를 위해서는 평가지표를 핵심지표 중심으로 간소화하고 성과중심의 계량평가를 강화하도록 하였다. 또한 경영공시 제도 개선에는 경영공시 주기 단축과 공시항목 확대 등이 포함되었다. 노사관계 선진화를 위해서 노사관계 항목을 외부공시하기로 하였고 노사관계 선진화 관련 평가를 강화하는 등 제도적 기반을 마련하는 방안이 포함되었다. 특히 단체협약 등의 공시를 의무화하고 공공기관장을 평가할 때 노사관계의 협력정도, 단체협약의 합리성 여부를 반영하기로 하였다.

3. 공기업 선진화 추진 성과

이명박 정부의 공기업 선진화 계획의 추진 성과는 <표 3>에서 보듯이 분야별로 다르게 나타나고 있다. 우선, 가장 중요한 민영화는 그 추진속도와 실적이 저조하다. 총 24개 기관 중 매각이 완료된 곳은 안산도시개발과 농지개발이며 상장이 완료된 곳은 그랜드코리아레저, 한전기술, 지역난방공사 등 3곳에 지나지 않는다. 현재 토지신탁, 한국문화진흥(뉴서울 CC), 88관광개발(88CC) 등 3개 기관에 대한 매각공고를 추진 중이다. 물론 2010년 이후로 일정이 잡힌 곳이 15개나 되어서 아직 제대로 추진이 되고 있지 않다고 말할 수는 없으나 실제로 매각을 위해 노조문제, 기존 이해당사자에 대한 보상문제 등 여러 갈등 요인이 많다는 점을 고려할 때 민영화는 그 추진이 미흡하다고 할 수 있다. 출자회사 정리도 그 추진실적이 저조하다. 정리대상인 총 131개 출자회사 중 정리가 완료된 것은 48개에 달하나 아직 83개 출자회사에 대한 정리가 추진 중이다. 기능조정도 그다지 추진실적이 빠르지 않다. 민영화나 출자정리에 비하여 상대적으로 쉬운 것이 기능조정임에도 불구하고 총 대상기관 20개 기관 중 기능조정이 완료된 것은 9개이며 아직 11개 기관에서 기능조정이 추진 중이다.

반면에 기관통합과 폐지 그리고 정원감축 등은 그 추진성도가 좋다. 기관통합은 주공과

토공을 포함한 총 대상기관 36개 중 34개가 완료되었으며 폐지는 대상기관 5개가 그리고 정 원감축은 대상기관 129개가 모두 완료되었다. 주공과 토공의 통합은 성공적으로 이루어졌으나 지난 정부시절부터 통합설이 나오자 두 기관이 경쟁적으로 몸집 불리기 경쟁을 벌여 최근 LH공사의 부채급증의 원인이 되었다는 비판이 제기되고 있어서 통합의 절차 및 방법에 대해서는 이론의 여지를 배제할 수 없다고 하겠다.

경쟁도입은 지지부진한 상태이다. 경쟁도입의 대상은 천연가스의 도입·도매와 방송광고 대행의 두 부문이다. 천연가스의 도입·도매는 현재 한국가스공사가 독점하고 있는데 2010년부터 발전용 물량을 시작으로 신규 민간사업자도 진입할 수 있도록 허용하기로 하였으며 점차 산업용으로까지 그 경쟁범위를 확대하기로 한 것이다. 방송광고대행은 현재 방송광고 공사가 독점하고 있는 방송광고대행 시장을 경쟁체제로 전환하되 종교방송 등 취약매체에 대해서는 다양한 지원방안을 사전에 강구한다는 것이다. 지식경제부는 현재 도시가스사업법 일부개정법률안을 국회에 제출해 놓은 상태이고 적절한 시점에 이를 통과시켜 천연가스의 도입·도매부문에 경쟁을 도입한다는 계획이다. 그러나 야당과 한국가스공사 노조 등의 반대도 만만치 않아서 2011년 국회에서도 그 전망은 불투명하다. 방송광고대행 시장에서 경쟁체제 도입은 불가피하다. 헌법재판소는 2008년 11월 방송광고공사의 독점을 헌법불합치로 결정하고 늦어도 2009년도 12월 31일까지 불합치 요소를 개정하라고 판시한 바 있다. 이에 따라 국회에서는 방송광고를 대행하는 미디어랩을 1공영 1민영으로 하느냐 또는 1공영 2민영으로 하느냐 등과 같은 구체적인 방안을 놓고 여러 이해당사자와 전문가의 입장이 맞물려 치열한 공방이 벌어질 것으로 예상된다. 따라서 2011년 중 국회에서 미디어랩 관련 법안이 통과되어 방송광고 대행시장에 경쟁이 도입될 수 있을지는 매우 불투명하다.

〈표 3〉 공공기관 선진화 계획 추진 현황

구 분	선진화 방안	추진 성과
민영화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 24개 기관 - 완전 민영화: 19개 - 일부지분매각: 5개 	<p>< 매각 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 3개 기관 완료: 안산도시개발, 농지개발, 자산신탁 ○ 3개 기관 공고: 문화진흥, 88관광개발, 토지신탁 <p>< 상장 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 3개 기관 완료: 그랜드코리아레저, 한전기술, 지역난방공사 <p>< 10년 이후 추진예정: 15개 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 여타 기관(8개) → 매각공고 등 절차 추진 ○ 산은·기은 및 자회사(7개) → 시장상황에 따른 매각계획 준비
통합	<ul style="list-style-type: none"> ○ 36개(→16개) 기관 통합 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 34(→15)개 기관 통합 완료 ○ 2(→1)개* 기관 미완료: 아동청소년활동진흥원,
폐지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5개기관 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모두 완료
경쟁 도입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2개기관 경쟁도입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련법령 개정안 마련중
기능 조정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 20개 기관 기능조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 9개 기관 기능조정 완료 * 중기 해외마케팅 지원 일원화: KOTRA, 중소기업진흥공단, 정보통신국제협력진흥원 * R&D기능 이관: 디자인진흥원, 한전, 생산기술연구원, 에너지관리공단 * 비핵심기능 중단: 석유공사, 광물자원공사 ○ 11개 기관 추진중(10~12)
정원 감축	<ul style="list-style-type: none"> ○ 129개 기관 2.2만명 감축(△12.7%) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모두 완료
출자 회사 정리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 131개 출자회사 매각·청산 등 정리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 48개 출자회사 정리 완료 * (지분매각) 41개, (청산·폐지) 5개, (통폐합) 2개 ○ 83개 회사 정리 추진중
대졸 초임 인하	<ul style="list-style-type: none"> ○ 252개 대상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모두 완료

출처: 기획재정부 보도자료(2010. 2. 24), p.7; 기획재정부 보도자료(2010. 4. 14), p.4.

4. 이명박 정부 공기업 개혁의 평가

(1) 공기업 개혁에 대한 의지와 철학의 부재

참여정부가 보여준 공공부문 개혁의 부진 그리고 소프트웨어 중심의 제한된 공기업 개혁의 한계점과 비대해진 공공부문의 문제점은 압도적 국민의 지지를 얻어 당선된 이명박 정부에 대한 공기업 개혁의 기대를 크게 높였던 것이 사실이다. 그러나 핵심 공기업 개혁방안이라고 할 수 있는 1-6차 공기업 선진화 계획의 내용은 실질적으로 중요한 내용이 빠진 매우 실망스러운 공기업 개혁방안이라고 평가된다. 이명박 정부의 공기업 개혁 방향이 소극적으로 진행되었던 원인은 이명박 정부가 공기업 개혁에 대한 필요성과 이를 수행하기 위한 사전준비에 대한 충분한 지식을 갖추지 못하였고 무엇보다도 공기업 개혁에 대한 철학으로 충분히 무장되지 못했기 때문인 것으로 평가된다.

이명박 정부의 공기업 개혁방안의 밑그림이 그려진 인수위 보고서에서는 ‘시장이 잘할 수 있는 것은 시장에 이양하고, 국민생활에 필수적인 기반시설은 정부가 운영함으로써 일하는 공공기관으로 거듭 태어나야 한다’고 하였으며 또한 ‘시장경쟁 여건이 성숙한 분야는 민영화하고 민영화에 따른 보완대책을 병행해 마련해야 한다’고 서술하고 있다. 그러나 필수적 기반시설은 전기·가스·수도·도로·철도 등과 같은 주요 SOC 시설인 바 이를 정부가 운영한다는 것은 사실상 가장 핵심적인 공기업을 민영화 대상에서 제외하는 것을 의미한다. 그렇지만 이 같은 핵심 SOC 기반시설에 대해서도 이미 많은 나라에서 민영화가 이루어졌거나 진행되고 있으며 미국 및 일본 등 여러 나라에서는 처음부터 이러한 설비를 정부가 소유하거나 운영하고 있지도 않다. 국민생활에 필수적인 기반시설을 민영화 대상에서 제외하겠다는 것은 자연독점적 성격을 갖는 네트워크 설비를 국민이 사용할 때 높은 요금을 물지 않도록 하겠다는 의미로도 해석할 수 있다. 그러나 자연독점적 설비에 대해서는 반드시 정부가 이를 운영하거나 소유하지 않고 민간이 이를 건설하거나 운영하게 허락하면서도 공익요금 규제나 유인규제와 같은 다양한 방식을 통해 적절한 요금수준을 유지할 수 있다는 것이 미국을 비롯한 여러 선진국의 경험이다. 즉, 필수적인 기반시설이라고 해서 이를 민영화 대상에서 꼭 제외하여야 할 어떤 이론적인 근거나 해외사례가 존재하는 것은 아니며 그 반대의 사례가 더 많이 나타나고 있다.

이 같은 공기업 개혁에 대한 인식은 공기업이든 민간기업이든 국민에게 최고의 공공서비스

스를 제공하는 방안으로 하겠다는 실용주의적 시각을 담고 있다. 그러나 공기업 개혁이란 경쟁체제를 통하여 시장에서 소비자에게 평가받는 시스템을 도입하는 것이며 자본시장과 채권시장에서 엄격한 평가를 받는다는 것을 전제로 하므로 어쩔 수 없이 과도기적인 적응기간과 준비작업이 필요한 작업이다. 따라서 공기업 개혁은 장기적인 추진계획을 전제로 수행되는 것일 수밖에 없는 것이므로 단기적인 불편과 부작용은 불가피한 것이다. 더욱이 공기업 개혁은 공기업 경영진과 임직원의 반대, 노조의 저항 그리고 관련 정부부처 공무원들을 비롯한 이해당사자들의 첨예한 이해가 대립되는 아젠다이다. 따라서 작은 정부와 공기업 개혁에 대한 강한 소신과 철학이 동반되지 않고는 이를 성공적으로 수행하기가 어렵다. 가장 성공적인 공기업 개혁의 사례로 불려지는 영국의 대처행정부는 석탄노조를 비롯한 여러 이해당사자들과 정권의 명운을 건 첨예한 정치적 대립을 극복함으로써 20세기 후반 영국병을 극복하고 영국경제의 경쟁력을 다시 회복시켰다. 최선의 공공서비스란 실용주의적 시각으로 공기업 개혁을 접근하면 실제로 극복하여야 할 여러 가지 어려움과 난관으로 인하여 그 대상과 목표가 현저하게 제한될 수밖에 없다. 이러한 문제점이 바로 이명박 정부 공기업 선진화 계획에서 그대로 나타나고 있다고 평가된다.

보다 구체적으로 이명박 정부의 공기업 선진화 계획이 갖고 있는 목표설정의 문제점은 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째는 공기업 선진화란 명칭에서 드러나고 있듯이 공공부문을 왜 개혁하고 작은 정부를 무슨 이유에서 지향하는지 또 공기업은 왜 민영화해야 하는지 등에 대하여 분명한 소신이나 비전이 제시되지 않고 있다. 즉, 우리나라처럼 금융·에너지·SOC·부동산 등 경제 주요 산업부문에서 공기업이 주도적인 위치를 차지하고 있는 경제 구조에서 공기업은 ‘선진화’의 대상이라기보다는 민영화와 개혁의 대상이다. 그럼에도 불구하고 이명박 정부는 공기업을 그대로 유지하면서 그 운영을 개선하겠다는 ‘실용’적인 정책을 펴겠다는 의지를 제시한 것이라고 볼 수 있다. 둘째로 장기적으로 공기업과 공공부문의 운영을 어떤 방향으로 가지고 갈 것이며 공공기관의 개별적 성격과 관련된 산업에서의 역할에 대한 국정철학을 제시하지 않았다. 또한 개별 산업과 공기업의 미래에 대한 미래지향적인 심층분석이나 논의를 제기하지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다. 단지, 민영화 몇 건, 통합과 폐지 그리고 기능조정이 몇 건 등과 같은 형식적이고 외형적인 정책목표만 제시하고 있을 뿐이다.

(2) 촛불시위에 위축된 장기적 공기업 개혁의 목표

이명박 정부의 공기업 개혁은 2008년 봄에 나타난 미국산 쇠고기 수입과 관련된 촛불시위로 인해 큰 영향을 받았다. 촛불시위 당시 미국산 쇠고기 수입에 대한 반대 뿐 아니라 수도사업의 민영화를 반대한다는 등의 주장도 함께 나타났다. 커다란 정치적 위기에 몰린 이명박 정부는 국민에 대한 담화를 발표하면서 집권초 이른바 ‘전봇대 뽑기’와 같은 저돌적인 규제개혁으로 상징되던 정치적 추진력이 크게 약화되었다. 더욱이 2008년 9월 미국의 리먼브라더스 파산 이후 금융위기가 본격화되면서 경제위기를 극복하는 것이 국정의 가장 중요한 방향이 되었으며 민영화와 같은 개혁적인 과제는 부차적인 이슈가 되어버렸다.

당초 2008년 5월 청와대 국정기획수석실에서 초안을 만든 공기업 구조개편 기본방향에 따르면 총 50-60곳의 공기업이 민영화대상으로 분류되었으나 공기업과 ‘혁신도시’ 관련 지역 등 이해관계자들의 반발로 민영화 대상은 줄어들었다. 여기에 미국산 쇠고기 수입문제 촉발된 촛불시위가 민영화 문제로 번지면서 인터넷 상에 “수돗물 값이 100배 오른다”는 식의 민영화 괴담이 떠돌았고 정부는 2008년 6월 “전기·가스·수도·건강보험 등 4대 부문은 민영화하지 않는다”고 선언하였고 이로써 가스공사, 한전KPS 등 에너지 공기업이 모두 민영화 대상에서 빠져 나갔다. 또한 당시 국정기획수석 등 청와대 인사개편과 함께 각 소관부처별로 민영화 여부를 검토한다는 방침이 정해졌고 부처의견 수렴과정에서 도로공사, 코레일, 부산항만공사 등 SOC관련 공기업의 민영화를 재검토하기로 하였다.⁸⁾

촛불시위에 따른 영향으로 공기업 개혁의 대상은 규모와 국민경제에 미치는 영향력 면에서 중요성이 크게 떨어지는 공기업으로 한정되었다. 민영화의 대상도 우정사업, 철도사업, 전력산업, 가스산업, 상하수도사업 등에 관련된 굵직한 대형 공기업은 모두 제외되었다. 금융부문에서도 우리은행은 민영화대상에서 제외되었으며 방송부문에서 KBS 2TV도 제외되었다. 반면에 숫자를 채우고 구색을 갖추기 위해 작은 규모의 공기업과 자회사에 대한 민영화가 포함되었으며 지분의 일부매각도 ‘민영화’로 분류되었다. 이미 민영화 계획이 잡혀 있

7) 조경엽·송원근·정연호·김필현(2008)은 촛불시위에 따른 영향으로 공공부문 개혁과 공기업 민영화 추진이 어려워진 것으로 판단하여 공공개혁의 중단을 촛불시위의 사회적 비용에 포함시키고 있다. 실제로 당시 환경부에서 추진한 ‘물산업지원법’도 6월 4일 입법예고하려던 계획이 취소되고 정부는 이 법의 제정을 추진하지 않을 것이라고 밝힌 바 있다. 촛불시위 과정에서 ‘광우병 괴담’과 함께 ‘수돗물 괴담’이 확산되어 정부의 정책 추진이 어렵게 되었다.

8) 한국경제신문, 2008년 8월 10일, A4면.

있던 산업은행과 기업은행 등 14곳을 제외하면 민영화 대상은 인천국제공항공사, 뉴서울 CC, 한국토지신탁, 한국자산신탁, 경북관광개발공사 등 국민경제에 미치는 영향이 별 크지 않은 5곳에 불과하다. 이는 통합·폐지·기능조정에서도 마찬가지다. 주공과 토공의 통합을 제외하고는 대부분 작은 규모의 공기업이 그 대상이다. 대표적으로 많이 논의되었던 신용보증기금과 기술보증기금의 통합도 무산되었다. 무엇보다도 4대보험 관련 기관을 통폐합하여 공공기관을 구조조정하고 업무의 중복에 따른 비효율을 제거해야 했음에도 불구하고 이를 단지 기능조정 수준으로 추진하여 실질적인 공공기관 구조조정의 효과를 최소화한 것은 큰 문제라고 할 수 있다. 또한 폐지하거나 정리하여야 할 공기업으로 많은 사람들이 공통적으로 지적하고 있는 대표적인 부실공기업인 석탄공사에 대해서는 아무런 논의도 제기되지 않고 있다.

(3) 별다른 성과를 못 보이는 소프트웨어 개혁

이명박 정부의 공기업 소프트웨어 개혁은 제4차 및 제6차 공기업 선진화 계획을 통하여 발표되었다. 이에 따르면 검토 대상 69개 기관 모두에 연봉제를 도입하고 실질적인 경쟁이 가능하도록 연봉제 표준모델을 제시하며 현재 69개 기관 중 18개 기관만 도입한 임금피크제를 모든 대상기관이 도입하도록 하고 노동유연성 확보가 가능하도록 임금피크제 표준모델을 별도로 제시하기로 하였다. 이와 함께 성과 부진자 퇴출 프로그램을 도입하고 경영계약 제도를 임원에서 단위 부서장까지 확대하며 실적평가에 따른 성과급 차등 폭을 확대하는 등 성과관리시스템을 구축하기로 하였다. 그러나 공공기관의 연봉제에 대한 평가는 얼마나 많은 기관이 형식적으로 이를 도입하였느냐에 있지 않다. 보다 중요한 문제는 얼마나 많은 기관이 실질적인 의미에서 진정한 연봉제를 도입하였느냐를 보아야 한다. 대부분의 공공기관이 연봉제를 도입하고 있지만 사실상 호봉제와 다름없다. 성과급 차이도 대부분의 기관이 5%에 미치지 못하고 있다. 정부는 2010년 6월 공공기관운영위원회를 개최하여 ‘공공기관 성과연봉제 권고안’을 심의·의결⁹⁾하였다. 이 권고안은 성과연봉 비중을 20~30% 이상으로 확대하고 평가에 따라 최고와 최저 등급간 차등폭이 2배 이상 되도록 설계하였다. 그러나 이 권고안은 전직원을 대상으로 한 것이 아니고 간부직에만 적용키로 하여 당초 성과 연봉

9) 기획재정부 보도자료(2010. 6. 30)

제 표준모델의 취지와는 크게 차이난다.

임금피크제도 정부의 취지와는 다른 방향으로 전개되고 있다. 본래의 순수한 의미의 임금피크제를 넘어서서 공공기관들이 정년을 연장하는 수단으로 활용하고 있는 것이다. 일례로 한전은 2010년 2월 노조와의 단체협상을 통하여 만 56세부터 임금피크를 적용하여 정년을 만 58세에서 만 60세로 늘리는 임금피크제를 7월부터 도입한다고 합의하였다. 임금피크제 기간인 4년 동안 임금을 평균 80% 수준으로 맞추고 대상을 전 직원으로 하였다. 이에 대하여 기획재정부는 한전의 임금피크제가 정년을 연장하기 위한 것이라고 판단하였으며 윤증현 기획재정부 장관은 수차례 언론 인터뷰에서 한전의 정년연장을 위한 임금피크제는 바람직한 것이 아니라며 반대의사를 밝혔었다. 정부의 반대에 따라 한전은 이사회를 통해 네 가지 조건을 전제로 임금피크제를 시행하기로 결의한 것으로 보도¹⁰⁾되었다. 이 네 가지 조건은 첫째, 임금피크제 시행을 통해 회사의 임금 총액을 늘리지 말아야 하고 둘째, 임금피크제 시행시 직전 임금의 70% 미만으로 임금을 받아야 하며 셋째, 임금피크제로 정년이 연장된 인원보다 새로 채용된 인원이 많아야 하고 넷째, 임금피크제 적용 대상도 차장·과장급 이하로 제한한다는 것이다. 이 같은 방식은 임금피크제가 정년연장의 수단이 되어서는 안되며 총인건비가 과도하게 오르지 않아야 한다는 정부방침과 합치하는 것이다. 그러나 노조가 2월 단체협약으로 합의한 바를 고수하겠다는 입장인바 임금피크제를 둘러싼 갈등은 쉽게 해결되지 않을 전망이다.

이처럼 연봉제와 임금피크제와 같은 소프트웨어 개혁에서 이명박 정부는 제대로 성과를 보이지 못하고 있는데 그 이유는 지방자치제장 선거를 앞두고 공기업의 반발을 불러들이지 않기 위해 이명박 정부가 소신 있는 정책을 펴지 못했기 때문이라고 판단된다. 특히 연봉제나 임금피크제 모두 정부가 미리미리 표준적인 모형을 제시하여 공기업이 받아들일 수 있도록 핵심적인 사항을 선점했어야 했는데 이런 점을 간과했다는 점에서 이명박 정부가 공기업 소프트웨어 개혁의 시점을 실기했다는 평가를 내릴 수 있다.

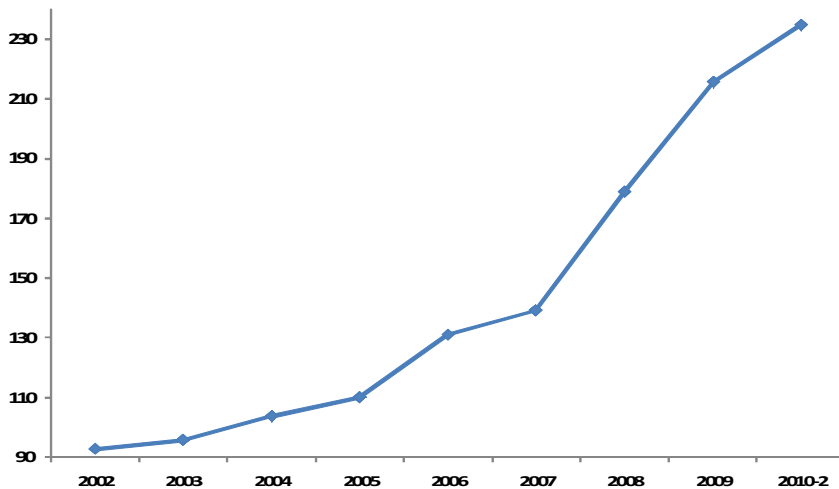
(4) 공기업 부채의 급증

이명박 정부는 취임사에서 밝힌 ‘작은 정부, 큰 시장’이라는 목표에 걸맞지 않게 공기업의

10) 이데일리, 2010년 7월 6일

부채가 급증하는 등 공공부문의 크기가 다시 커지고 있다. 특히 최근 공기업들이 정부가 추진하는 각종 SOC사업을 대행하고 정부의 공공요금 억제에 따른 수익성 악화로 부채수준은 크게 늘고 있다. <그림 1>¹¹⁾에서 알 수 있듯이 이명박 정부에 들어서서 그 이전의 노무현 정부 때 보다는 공기업부채의 수준은 더욱 빠른 속도로 급증하고 있다.

<그림 1> 공기업 부채의 증가 추이



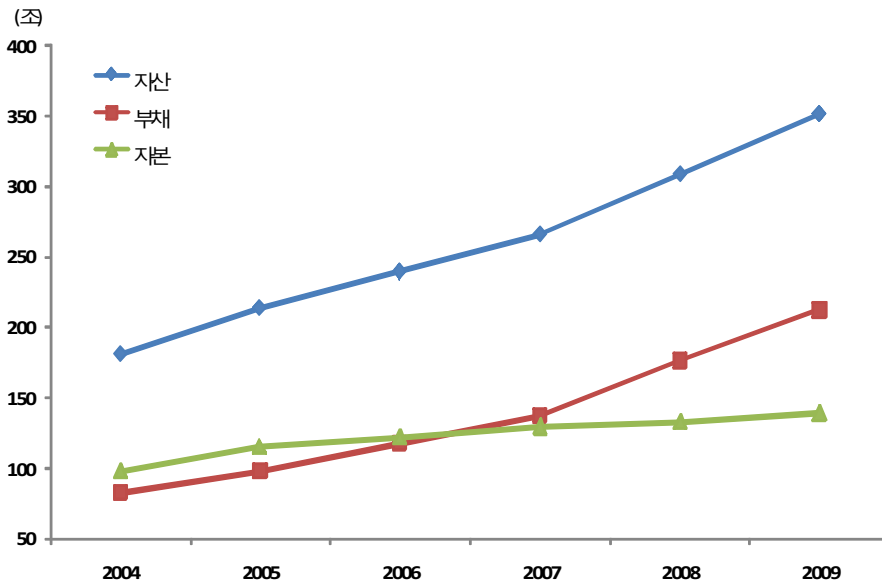
이명박 정부의 초기 2년 동안 공기업의 외형도 크게 증가하였다. 국회예산정책처(2010)에 따르면 「공공기관 운영에 관한 법률」에서 공기업으로 정한 22개 공기업¹²⁾의 자산, 부채 및

11) <그림 1>은 한국은행 자금순환통계 조사표를 근거로 작성하였다. 여기서 공기업은 정부기업으로서 양곡관리특별회계 및 양곡증권정리기금(농림수산식품부), 우편사업특별회계(지식경제부), 조달특별회계 및 회전자금(조달청), 지방공기업특별회계 등을 포함하며 정부관리기업으로서 광주도시철도공사, 농수산물유통공사, 농협중앙회(관리회계, 교육지원, 농업경제, 비료사업, 축산경제), 대구지하철공사, 대전도시철도공사, 대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 대한주택보증, 부산교통공사, 서울도시철도공사, 서울메트로, 서울신문, 수협중앙회(일반사업, 경제사업, 지도사업, 회원조합일반사업), 예금보험공사(공사계정), 인천국제공항공사, 인천메트로, 지방도시 도시개발공사, 한국가스공사, 한국감정원, 한국관광공사, 한국농촌공사, 한국도로공사, 한국방송공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국자산관리공사, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국도지주택공사, SH공사 등을 포함한다. 한국은행 자금순환통계 조사표에서는 공기업 부채로 채권, 금융기관 대출금 및 정부융자를 포함하고 있어 통상적인 공기업 부채와는 상이하며 공기업의 범위도 일반적으로 논의되는 것보다 넓다. 그러나 연도별 비교를 통해 공기업 부채의 추이를 파악할 수 있는 지표라고 할 수 있다.

12) 22개 공기업에 포함되는 것으로 대한석탄공사, 대한주택보증(주), 부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항

자본규모는 <그림 2>와 같이 나타난다. 여기서 알 수 있듯이 이명박 정부 초기에 공약하였던 ‘큰 시장, 작은 정부’의 구호는 무의미해졌을 뿐 아니라 오히려 공기업의 규모가 그 이전의 노무현 정부보다 더욱 크게 증가하고 있어서 문제가 심화되고 있다. 그러나 이 같은 공기업 규모의 증가는 정부기능과 무관하게 증가한 것은 아니다. 국회예산정책처(2010) 보고서에서도 지적하고 있듯이 22개 공기업의 자산증가는 차입 확대, 사채 발행, 유상 증자 등을 통하여 대부분 조달하였고 영업활동 등 자체 수익을 통한 조달은 제한적이었다. 부채규모는 82.69조원(2004년) → 117.73조원(2006년) → 175.86조원(2008년) → 212.05조원(2009년) 등으로 급증한다. <그림 1>과 마찬가지로 <그림 2>에서도 22개 공기업 부채가 이명박 정부에서 더 큰 폭으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

<그림 2> 공기업 규모의 증가 추이

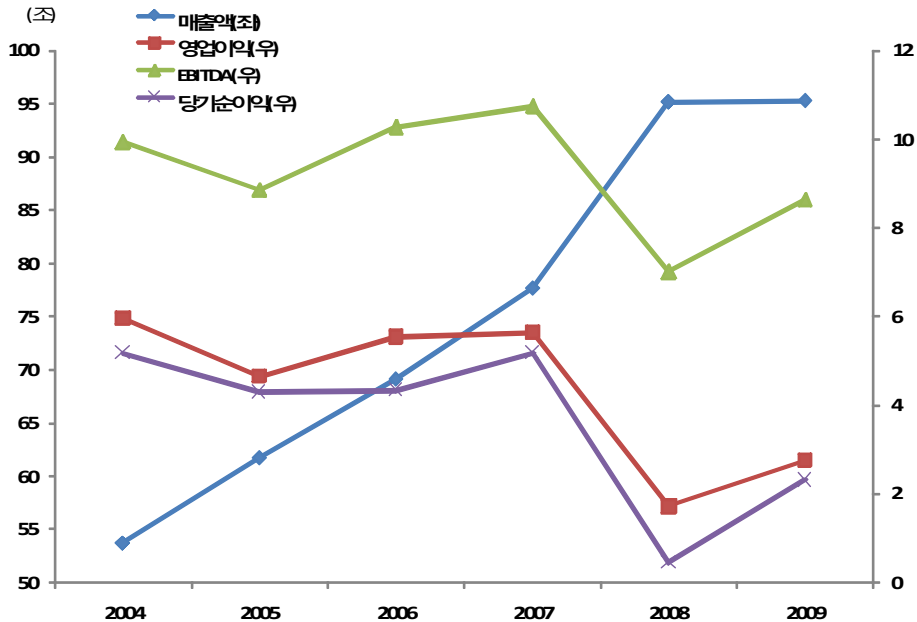


한편 이같이 자산확대 과정에서 자체수익을 통한 재원조달이 제한적이었던 이유로서 공

만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국가스공사, 한국감정원, 한국공항공사, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국산재의료원, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 등이 있다.

기업의 경영실적이 현저하게 떨어진 점을 지적할 수 있다. 국회예산정책처(2010) 보고서에서는 <그림 3>에서 볼 수 있듯이 공기업의 매출은 이명박 정부 들어서 현저하게 증가하였으나 영업이익, 당기순이익 및 EBITDA 등 수익성을 나타내는 지표는 오히려 크게 떨어졌음을 지적하고 있다. 물론 이 같은 수익성 지표의 하락은 2008년 하반기부터 불어 닥친 전 세계적인 금융 및 경제위기에 따른 것이다. 그러나 매출액이 하락하지 않았음에도 이처럼 수익성이 떨어지게 된 것은 토지 및 주택과 같은 부동산의 분양과 같이 경기에 민감하고 전망이 불확실한 상품의 공급에 공기업이 지나치게 큰 역할을 담당¹³⁾하였기 때문이다. 또한 정부가 경기침체에 따른 영향으로부터 서민을 보호한다는 명목하에 각종 공공요금의 인상을 억제했기 때문에 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 그 결과 공기업은 투자와 운영을 위한 자금을 상당부분 부채로 조달할 수밖에 없었던 것으로 판단된다.

<그림 3> 공기업의 경영실적 추이



13) <그림 3>과 같은 추세는 동일기간 민간을 포함한 주요 기업의 수익성에서도 유사하게 나타나고 있다. 그러나 2007년~2009년 동안 <그림 1>에 나타난 공기업의 부채 증가율은 55.22%로써 금융업을 제외한 외감법인 전체의 부채 증가율 36.25%를 크게 초과하는 수치여서 공기업의 부채가 주요 기업의 부채보다 두드러지게 빠르게 증가하였음을 알 수 있다.

이 같은 경영실적의 문제점은 국회예산정책처(2010)의 평가에서도 나타나고 있다. 22개 공기업에 대한 수익성을 평가한¹⁴⁾ 결과 지속적으로 수익성이 개선된 공기업은 5개에 불과하며, 매각수익 발생 등으로 일시적으로 개선된 기관이 3개에 이르는 반면 수익성이 악화되고 있는 기관이 14개에 이르렀다. 또한 금융성 부채가 없는 5개 기관을 제외하고 재무구조를 평가한¹⁵⁾ 결과 개선된 공기업은 3개에 불과하고 14개 기관은 악화되었다.

이와 같은 공기업 부채는 정부기능과 무관하게 늘어난 것이 아니다. 2009년 인천항만과 부산항만의 부채는 각각 206%와 130% 늘어났다. 항만시설을 건설하느라 부채가 크게 늘어난 것이다. 액수면에서는 23조원이 늘어난 LH공사의 부채증가가 가장 컸다. SOC 건설과 임대주택 및 세종시·혁신도시 건설 등은 이명박 정부에서만 급증한 것이라고는 볼 수 없다. 통합이전의 토지공사와 주택공사의 부채를 합하면 2004년 28조원, 2007년 67조원으로 늘었고 2010년말에는 118조원으로 증가하여 2년마다 거의 두 배씩 늘어난 것이다. 이 중에서 이자를 갚아야 하는 금융부채가 83조원에 이른다. 특히 노무현 정부 때 추진한 과도한 국책사업으로 부채가 급증하였다. 국민임대주택의 건설, 세종시 및 혁신도시 등 신도시, 미군기지 이전, 각종 산업단지와 택지개발 등이 집중되어서 2000년에 5조원 정도에 불과했던 연간사업비가 2006년에 30조원 내외로 늘어났던 것이며 그만큼 부채도 빠른 속도로 누적된 것¹⁶⁾이다. 그러나 이명박 정부도 급증하는 부채와 무관하다고는 할 수 없다. 토공과 주공의 통합에 대한 논의가 나타나면서 두 공기업이 통합 이후의 주도권을 쥐기 위하여 몸집을 불리기 위한 경쟁을 하였고 그 부작용으로 부채가 급증한 면도 없지 않기 때문이다. 이런 점에서 ‘先 통합, 後 구조조정’의 수순보다는 ‘先 구조조정, 後 통합’이 보다 적절한 통합절차였다는 느낌을 지울 수 없다. 이명박 정부에서 추진한 4대강사업도 수자원공사의 부채증가에 직접

14) 수익성이 지속적으로 개선된 기관은 대한석탄공사, 인천국제공항공사, 한국광물자원공사, 한국마사회, 한국석유공사 등 4개이며 자산매각 등으로 일시적으로 수익성이 개선된 기관은 한국관광공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사 등 3개 기관이고 악화되고 있는 기관은 대한주택보증(주), 부산항만공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국산재의료원, 한국가스공사, 한국감정원, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국방송광고공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사, 한국전력공사, 한국토지주택공사 등 14개이다. 국회예산정책처(2010).

15) 재무구조가 개선된 기관은 인천국제공항공사, 한국관광공사, 한국조폐공사 등 3개 기관이고 대한석탄공사, 부산항만공사, 한국산재의료원, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 등 14개 기관의 재무구조가 악화되었다. 국회예산정책처(2010).

16) 동아일보, 2010. 8. 5. A5.

적 원인이 되고 있다. 4대강 총공사비 22조원 중 8조원을 수공이 떠맡아서 2009년에 1.1조원 수준이었던 수자원공사의 부채는 2010년에 5.1조원으로 급증할 것으로 예측되고 있으며 2011년에도 상당한 수준으로 부채수준이 증가될 전망이다. 이 외에도 2009년 한전의 부채가 3조원 가까이 늘어났고 가스공사의 미수금이 5조원까지 증가되었던 것은 이명박 정부가 국민부담을 이유로 전기요금과 가스요금과 같은 공공요금을 동결하였기 때문이다.

결국 정부가 공기업을 통하여 지나치게 과도한 SOC 사업을 벌이고 공공요금을 정도 이상으로 억제하였기 때문에 이 같은 문제가 발생한 것이라고 할 수 있다. 공기업 부채는 궁극적으로는 정부가 감당하여야 하고 이는 국민이 세금으로 물어야 하는 것이다. SOC 건설을 공기업 부채를 통해 시행하는 것은 사실상 정부가 감당하여야 할 일을 공기업을 통해 대신하게 함으로써 나타난 일이다. 이처럼 공기업 부채가 정부부채를 회피하기 위한 수단으로 확장되었다는 점에서 정부의 분식회계라는 비판을 벗어나기 어려울 것이다. 공공요금의 인하도 국민부담을 완화하였다고 평가하기에는 이르다. 결국은 공기업 부채는 국민의 부담으로 돌아오기 때문이다.

(5) 공기업 노조에 대한 원칙적 대응

이명박 정부의 공기업 노조에 대한 원칙적 대응은 긍정적으로 평가할 수 있다. 정부의 공기업 노조에 대한 원칙적 대응은 특히 지금까지 공기업 노사관계에 있어서 비정상적인 경영개입과 편법적인 임금인상의 수단이 되어왔던 단체협약을 정상화시키는 것에서부터 시작하고 있다. 국책연구기관 중에서 처음으로 직장폐쇄 조치가 내려진 한국노동연구원도 2009년 2월 단체협약에 대한 해지를 통보하였다. 2009년에만 중부·서부·남부·남동·동서 등 5개 발전회사와 한국가스공사, 코레일, 예금보험공사 그리고 산업기술연구회 소속의 한국건설기술연구원도 노동조합에 대하여 단체협약 해지를 통보하였다.

그동안 여러 공공기관들은 공개되지 않았던 단체협약과 이면합의에 따라 연봉을 높이고 각종 수당을 지급하며 직원의 가족을 채용하는 등 비상식적인 관행으로 언론과 사회에서 물의를 빚었다. 이러한 관행이 누적되어 공공기관의 호화로운 급여와 복지수준에 대한 비난이 커지자 기획재정부가 단체협약 개정사항을 공공기관 정보사이트인 '알리오'시스템에 공개하도록 하여 2009년 5월부터 시행에 들어가게 되었다. 공공기관의 단체협약 내용이 공개된 이후 일부 공공기관에서는 단체협약 조항에 대한 개정이 이루어지기도 하였고 몇몇 공공기

관에서는 단체협약 해지를 노조측에 통보¹⁷⁾하는 등 불합리한 단체협약에 대한 개선작업이 나타나기 시작하였다.

산업연구원은 2009년 5월 공공기관 경영정보시스템에 불합리한 단체협약 조항이 공개되자 이를 개정한 첫 사례¹⁸⁾다. 개정된 새 단협안에서는 노조가 인사 및 경영권에 개입하는 장치를 집중적으로 손질했다. 불가피한 정리해고 때 노조에 사전 통보하고 대상 인원, 해고 수당 등에 관해 노조와 합의하도록 한 조항을 없앴다. 또 노조 간부를 징계할 때 노조와 사전 합의해야 하는 조항도 삭제¹⁹⁾했다. 한국석유공사는 2010년 2월 단체협약을 개선²⁰⁾해 조합원 의사에 따라 노조탈퇴가 가능하도록 하고 조합간부를 전보할 때 노조의 사전동의를 받던 것을 없앴다. 코레일은 불합리한 단체협약을 개정하기 위해 전체 170여개 조항 중 120개 조항을 삭제하거나 축소하는 단체협약 개정안을 마련하여 노조와 협상을 벌이는 과정에서 ‘법과 원칙’을 준수²¹⁾했다. 노조는 2009년 9월과 11월 단체협약 개정에 반대하고 조합원 고소고발과 징계를 철회할 것을 요구하며 파업을 벌였다. 그러나 코레일측은 공기업 선진화 철회를 요구하는 파업을 불법파업으로 규정하고 무노동 무임금 원칙의 적용, 대체인력 투입, 민사상 손해배상 청구 등으로 ‘법과 원칙’의 철저한 적용이라는 태도를 일관되게 유지하였다. 2010년에도 단체협약 개정 과정이 순조롭게 진행되지 못하자 노조는 4월과 다시 5월 12일에도 파업을 예고하였다. 그러나 철도공사 측은 파업 예고에 대해 철도공사 민영화 조기 추진을 발표하고 파업 참가자 전원을 법에 따라 징계할 것임을 밝혔다. 결국 5월 12일 노조는 파업을 철회하고 새로운 단체협약을 맺게 되었는데 새로운 단체협약에서는 노조간부 배치전환 시 협의해야하는 대상을 1409명에서 189명으로 대폭 줄였으며 한글날, 제헌절, 공사 및 노조창립일을 유급휴일에서 제외하였다. 이 밖에 노조의 정치활동 참가를 보장하는 조항이나 부당징계시 위로금 200% 지급, 파업 시 대체인력 투입 금지 조항 등이 삭제되었다. 한

17) 노동조합 및 노동관계조정법 제32조 제3항에 따르면 “당사자 일방이 해지하고자 하는 날의 6개월 전에 상대방에게 통보해 중전 단체협약을 해지할 수 있다”고 규정되어 있다.

18) 중앙일보 2009년 6월 6일.

19) 이 밖에 산업연구원은 노조 전임자가 상급단체 임원에 취임하는 경우 연구원이 무조건 인정하도록 했던 조항을 “연구원과 협의해 시행한다”로 바꾸었으며 근로시간을 법정 근로시간(월 209시간)보다 적은 월 184시간으로 정해 놓고, 이를 넘겨 일하면 시간외근무·야간근무·휴일근무 중 연장근로수당을 주던 규정도 삭제하였다.

20) 중앙일보, 2010년 3월 9일

21) 이 부분은 변양규(2010) pp.34-35를 참조하였다.

국가가스공사도 2009년 11월 단체협약 해지를 통보한 지 10개월만인 2010년 9월 6일 노사가 개정된 단체협약을 맺게 되었다. 이에 따르면 노조 전임자를 10명에서 8명으로 줄이고 유급 휴가와 휴일을 일부 축소하는 4월 30일의 단체협약 내용²²⁾에 더하여 노조대표의 인사위원회 참가를 참관으로 변경하게 되었다.

이와 같이 이명박 정부에서 공공기관이 단체협약을 투명하게 공개하여 불합리한 단체협약 내용을 개선하고 이와 관련된 불법적인 파업에는 엄정하게 대처하여 공공기관 노조에 법과 원칙을 준수하도록 한 것은 매우 적절한 조치였다고 평가된다.

III. 공기업 개혁을 위한 향후 과제

1. 공공부문의 장기적인 기능재편 로드맵 마련

우리나라는 과거 경제개발기에 큰 역할을 하였던 정부와 공공부문의 역할이 글로벌 경쟁 시대인 지금도 여전히 주도적인 역할을 맡고 있다. 형식상으로는 정부부문과 분리된 것처럼 보이는 공기업과 각종 공공기관들도 사실상 정부의 강력한 통제 아래 있고 여전히 정부가 그 힘을 발휘하는 유력한 수단이 되고 있다. 정부가 수행하여야 할 각종 SOC사업이나 지역 개발, 신도시 개발 또는 임대주택사업 등을 공기업이 대행하기도 하며 공공요금 규제, 각종 요금제도에 대한 개입 등을 통해 정부가 원하는 정책적 목표를 달성하기도 한다.

이 같은 공공부문의 비대함은 민간과 시장의 기능이 커가고 자라지 못하게 하는 근본적 원인이 된다. 우선 공기업이 경제에서 차지하는 많은 부문에서 민간기업이 자랄 수 있는 여지는 크지 않다. 원유의 개발 및 비축, 전력, 가스, 지역난방, 상하수도, 철도 등 거대 네트워크 산업으로부터 시작해서 항만, 공항 및 도로의 건설과 운영, 토지의 개발 및 공급, 주택건설, 각종 수자원 관련 시설의 건설 및 보호 등과 같은 에너지산업 및 SOC의 건설·운영을

22) 한국가스공사 노사는 2010년 4월 30일 노사 대표가 단체협약을 체결하고 노사 대표가 서명하였으나 사측이 “정부가 단협을 승인하지 않아 합의안을 인정할 수 없다”며 합의안 철회를 통보하고 이에 노조가 단협이 유효하다며 소송을 제기하였었다. 이에 대하여 수원지방법원 성남지원은 2010년 7월 26일 단체협약은 유효하다는 가처분 결정을 내리게 되었다.

정부는 공기업을 통해 주도하고 있다. 뿐만 아니라 각종 개발금융 및 수출입금융, 중소기업 금융 및 여러 시중은행 지분에 대한 직접적 보유와 강력한 금융규제를 통해 금융부문을 사실상 장악하고 있다. 여기에 관광, 체육, 문화, 경마·경정·경륜·카지노 등 각종 사행산업 나아가서 연금과 건강보험 등 많은 국가에서 민간이 담당하는 부분까지 정부가 도맡아 하고 있다. 민간기업이 조금만 영역을 넓혀 나가려고 하면 정부와 공공부문이 이미 선점을 하고 있어서 더 이상 뺏어 나갈 곳이 없을 정도이다.

공공부문의 비대함은 특정 분야에서 민간의 경쟁력이 자라지 못하는 원인이 되기도 한다. 일례로 정부와 공공기관이 자원배분을 주도하고 금융부문에서는 관치금융과 같은 방식으로 자원배분에 심각한 영향을 주고 이를 왜곡하였기 때문에 민간 금융기업의 역할은 우리 경제의 역할에서 크지 못했던 것이 사실이다. 금융은 다양한 정보를 얻고 가공하며 이를 분석하고 해석하여 경제주체의 경쟁력을 찾아가는 과정으로 인식할 수 있다. 이런 점에서 자유로운 금융부문의 발달은 지식서비스 산업이 발전할 수 있는 가장 중요한 토양이 된다. 그러나 우리나라처럼 정부와 공공부문이 자원배분을 주도하고 금융의 역할이 제한적이라면 지식서비스 산업이 발전할 수 있는 토양은 크지 않은 것이다.

경제발전 초기 단계를 지나 선진국으로 진입하는 단계에서 우리 정부와 공공부문의 역할은 과거 경제개발기에 우리 경제를 부양시키는 역할에서 벗어나야 한다. 필요하다면 정부와 공공부문은 본격적인 민간과 시장의 시대를 열기 위해서 그 크기를 줄여야 하며 자신의 자리를 내주어야 한다. 과거의 패러다임에 묶이지 말고 글로벌 경쟁시대에 알맞은 정부와 공공부문의 역할을 찾기 위해서는 전체 공공부문의 역할을 재검토하고 민간과 시장에 맡길 부분을 분류해 내야 한다. 이를 위해서는 전 공공기관의 역할과 기능을 철저히 분석하고 재검토하여야 한다. 특히 공공기관이 상업성과 공공성을 동시에 추구할 때 많은 문제점을 보일 수 있으므로 공공성과 상업성을 원칙적으로 분리하는 것이 필요하다. 이 경우 상업성을 추구하는 조직에 대해서는 민영화를 추진하는 것이 바람직하다. 한편 공공성과 상업성을 분리할 경우 공공성이 강한 영역은 별도의 기관으로 분리하는 것이 필요²³⁾하다. 한편 이 과정에서 공기업 또는 준공공기관이 정부부처를 대행하여 추진하여 왔던 정책 및 그 보조기능²⁴⁾

23) 일례로 과거 한전에서 발전부문을 분리할 때 계통운영을 담당하는 전력거래소는 공공성이 크므로 상업성이 큰 송배전 및 판매를 맡는 한전과 발전부문으로부터 분리한 경우를 사례로 들 수 있다.

24) 대다수의 공기업과 준공공기관은 관련 부처의 간접적인 요청과 지휘를 통해 부처의 사업을 지원하고 보조하며 인력을 파견하는 등 정부부처의 업무를 돕고 있다.

은 정부조직으로 이관하는 것이 바람직하다.

모든 공공기관에 대해 그 역할을 분석하고 재검토하고 이에 따른 기능 재조정 방안을 제시하며 궁극적으로 각 기관의 미래에 대한 방향을 구상하는 것은 매우 방대한 작업일 수 있다. 또한 기능 재조정 방향이 잡혔다고 하더라도 이를 실천에 옮기기 위해서 여러 공공기관을 통폐합하고 분리하며 필요시 민영화하는 구상은 치밀한 분석과 절차 그리고 충분한 사전 작업이 필요한 일이다. 따라서 이를 위한 구체적인 추진계획과 방법을 시점별로 정리한 로드맵을 마련하는 것이 필요할 것이다. 정부부처와 공공기관 그리고 전문가 그룹이 이와 같은 논의에 참여하되 부처 이기주의와 기관의 이해 그리고 공공기관 종사자들의 사적인 이해에 따라 이 같은 구상이 훼손되지 않도록 그 추진절차와 방법에서 공정성을 기해야 할 것이다.

2. 작은 정부를 위한 공기업 민영화 등 공기업 개혁의 적극적 추진

이명박 정부의 공기업 선진화 계획은 촛불시위 이후 그 규모와 영향력 면에서 중요성이 떨어지는 공기업 중심으로 입안되었고 인수위원회와 취임 초에 구상하였던 적극적인 공기업 개혁의 목표는 상실되었다. 공기업 개혁과 선진화 과제를 본격적으로 추진하기 위해서는 작은 정부를 지향하고 공격적인 민영화 목표를 세워 이를 적극 추진하여야 할 것이다.

민영화 및 구조개편 대상으로는 김영삼 정부 이래로 지속적으로 검토되어 오고 있는 에너지 및 인프라 부문의 주요 공기업들을 들 수 있다. 전력산업의 경우 한전의 100%의 자회사인 발전부문 중 한국수력원자력을 제외한 5개의 발전자회사를 민영화하고 송전과 배전 및 판매가 통합되어 있는 한전의 사업구조에서 판매사업을 분리하여 경쟁을 도입하는 방안이 필요하다. 가스산업에서는 현재 이명박 정부가 추진하고 있는 천연가스 도입부문에서의 경쟁도입이란 제한된 경쟁도입 방안을 수정하여 보다 큰 폭의 구조개편과 민영화를 추진하여야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 가스공사가 담당하고 있는 천연가스의 도입과 인수·저장 부문을 분할하여 경쟁과 민영화를 추진하는 것이 바람직하다. 이 밖에 지역난방공사의 민영화와 전력부문의 발전설비 설계회사인 한국전력기술 및 발전설비 유지보수를 맡고 있는 KPS의 민영화를 추진하는 것이 필요하다. 이 밖에 코레일의 지분을 민간에 매각하는 방식으로 철도산업의 민영화를 추진하고 일부 노선에 대한 민간위탁을 통해 코레일과 간접적 경쟁을 유도하는 것으로 시작해서 철도산업에도 경쟁을 도입하는 것이 바람직하다. 상하수

도사업도 전국의 수도사업을 3-4개로 광역화하여 규모의 경제를 확보한 후 민영화하는 것이 필요하다.

이 밖에 우정사업, 방송, 방송광고 및 금융부문에서도 적극적인 민영화와 공기업 구조조정이 진행될 필요성이 있다. 우정사업은 크게 우편사업과 금융사업으로 구분될 수 있으므로 이를 분리하고 금융업은 민영화를 추진하는 한편 우편사업은 우선 공사화(corporatization)를 추진 한 후 현재 우편사업이 수행하는 보편적 서비스와 복지기능을 지자체 등 타 기관으로 적절히 이관한 이후 민영화하는 것이 바람직하다. 공중파 방송의 경우 KBS, KBS2, MBC, EBS 등 4개의 방송국이 공영이며 민영은 SBS만 존재하여 공중파 방송의 다양성과 시청자의 선택권이 제한받고 있음을 고려하여 KBS2와 MBC의 민영화를 추진하는 것이 바람직하다. 현재 정부가 검토하고 있는 미디어랩 등 방송광고시장에서의 경쟁도입 방안은 현재의 방송광고공사를 폐지하고 시청자의 선택에 많은 광고와 높은 광고비가 집중²⁵⁾되도록 방송광고의 시장기능을 활성화하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 한편 우리금융 및 산업은행의 민영화를 추진함으로써 민간 투자은행이 자랄 수 있는 풍토를 조성하며 금융부문에서의 정부의 개입을 줄이고 관치금융의 잔재를 없애는 계기를 삼도록 하여야 한다.

3. 공기업 운영의 자율화와 철저한 시장규율의 병행

우리 정부는 공기업을 지나치게 구속하고 있다. 우리 정부의 공기업 경영에 대한 개입은 다른 나라에서는 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 그 정도가 심하여서 공기업 경영의 자율성을 크게 훼손하고 있다고 평가된다. 이 같은 문제점은 「공공기관 운영에 관한 법률」에서도 그대로 드러나고 있는데 형식적으로는 제1조(목적)에서 공공기관의 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 필요한 사항을 정하기 위한 것이라고 선언하고 있지만 실질적으로는 공공기관의 정관, 이사회, 임원, 예산회계, 경영목표, 경영실적 평가, 경영지침 등을 상세하게 규정하고 있어 사실상 공기업이 자율성을 구체적으로 실현할 수 있는 수단을 상실하고 있는 셈이다. 게다가 주무부처와 감사원의 감사, 국회의 국정감사 그리고 기존의 경영평가 및 사장평가 외에도 고객만족도·청렴도·혁신에 대한 평가가 지속적으로 시행되어 공기업 경영의 자율

25) 일부 중교방송 등 공익성이 인정되는 방송채널에 대해서는 방송광고 수입의 일정분을 지원하는 방향으로 보완할 수 있다.

성 보장은 구두선에 그치고 있는 실정이다. 공기업 사장의 임기가 3년이고 1년을 단위로 연임될 수 있어서 공기업 경영의 자율성과 연속성도 크게 제한되고 있다. 공기업 사장은 사실상 연임이 거의 불가능하다. 또한 정부가 바뀔 때마다 대부분의 공기업 사장이 사표를 내고 새로 낙하산식으로 내려온 인사에게 자리를 물려주는 것이 관행이다. 우리나라 공기업 사장의 임기는 사실상 매우 짧은 편이다. 더군다나 우리나라 공기업이 SOC를 비롯한 대규모 사업을 맡고 있는 경우가 많아서 대부분 중장기적인 투자와 건설 등을 통하여 그 경영실적이 나타나고 있는 실정인데 3년 정도의 임기로 사장의 경영성과를 평가하고 1년을 단위로 연임을 결정한다는 것은 공기업 조직을 효과적으로 장악하고 장기적으로 공기업의 경쟁력을 향상시키는 데에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.

이와 같은 현재의 공기업 운영시스템의 문제를 인식하여 「공공기관 운영에 관한 법률」을 폐지하거나 전면 개정하여 공기업 경영의 자율성과 독립성을 보장하는 것이 필요하다. 무엇보다도 공기업 사장의 임명과정에서 정부부처의 영향력을 최소화하고 낙하산 인사에 따른 폐단을 없애는 것이 중요하다. 특히 공기업 사장의 임기를 보장하고 특별한 사유가 없는 경우에는 최고경영자로서의 위치를 지킬 수 있도록 하여 공기업 경영의 자율성과 연속성 그리고 조직의 안정성을 높일 수 있도록 하여야 한다. 이와 함께 획일적이고 통일적인 감사기준을 탈피하는 것이 바람직하다. 또한 정부가 각종 정책적 목적으로 공기업에 개입하는 것을 억제하여야 한다. 정부가 담당하여야 할 주요 사업을 공기업에게 떠맡기는 관행도 사라져야 한다. 이와 함께 공기업에 공익적인 목적으로 수익성을 희생하도록 강요하는 것을 줄여야 하며 공공요금을 억제하여 적정수준 이하로 규제하는 것을 최소화하여야 한다. 특히 공기업이 관련 사업분야에서 각종 교차보조를 시행하도록 강요하고 공기업의 수익성을 해치는 경우가 많은데 공공요금 구조를 정상화하고 수익자 부담의 원칙을 확립하여 자원배분의 왜곡을 방지하여야 한다.

공기업 경영에 대해 자율성을 허락하는 것만큼 공기업은 그 경영의 결과에 대해서는 철저하게 책임을 져야 한다. 이런 점에서 정부의 지원금과 채무보장 등을 최소화하고 정부는 주주로서의 역할만 성실하게 추구하는 복구형 공기업 운영방식을 참고할 만하다. 우리나라 공기업의 시장규율은 매우 느슨하다²⁶⁾고 할 수 있다. 상품시장에서는 대부분 독점적으로 운

26) 조성봉(2007).

영하고 있어서 경쟁과 소비자 선택이 제약되어 있다. 금융시장에서도 정부가 사실상 채무를 보증하는 셈이어서 공기업에 대해서는 채권자와 은행의 규율이 느슨한 편이다. 자본시장에서도 상장된 공기업은 한전과 가스공사로 제한되어 있으며 이나마도 정부가 지배적 지분을 갖고 있어서 다른 주주의 규율에 대해서는 큰 관심을 기울이지 않고 있다. 이러한 공기업 운영의 가장 근본적 원인은 연성예산제약(soft budget problem)의 문제라고 할 수 있다. 즉, 공기업이 파산의 걱정이 없고 어떤 형식으로든지 정부가 나중에 책임을 질 수밖에 없는 구조이기 때문에 이를 알고 있는 공기업 경영진이 예산제약에 심각한 두려움 없이 공기업을 운영하여 큰 비효율성과 무책임이 나타나고 있는 것이다. 또한 어차피 공기업이 잘못되면 국가에서 책임을 진다는 것을 채권자와 주주도 예상하기 때문에 시장규율 메커니즘이 제대로 작동되지 않고 임직원도 주인의식 없이 일하게 되는 것이다. 최근 나타나고 있는 공기업의 방만한 경영과 공기업 부채의 급증은 이러한 연성예산제약에 따른 모럴해저드가 구조적으로 불러들이고 있는 문제라고 할 수 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 공기업에 대하여 자율성을 보장하는 만큼 철저한 시장규율을 병행하여야 한다. 구체적으로 이러한 방안의 일환으로 공기업에 대해서도 파산제도를 도입하는 것을 검토할 수 있다. 이를 위해서는 정부가 사전적으로 일정한 지분만 투자하고 공기업의 재무상태에 대해서 공식적이거나 암묵적인 일체의 채무보증도 하지 않아야 한다. 공기업이 가진 경쟁력만큼 시장에서 평가받을 수 있도록 공기업의 자율성과 책임성을 강화하도록 하여야 한다.

4. 공기업 선진화를 위한 점진적이고 중단기적인 조치의 실행

공기업 선진화를 위한 장기적인 로드맵의 작성과 근본적인 문제해결을 위한 제도적 접근이 무엇보다도 중요하겠지만 점진적이고 중단기적인 조치를 통해 공기업의 경영환경을 조금씩 개선해 나가는 것도 현실적으로 중요한 방안이다. 특히 우리 공기업의 현안 이슈로 떠오르고 있는 부채문제를 완화하고 공기업의 자율적 경영환경을 점차 확대하는 것이 필요하다. 또한 공기업의 경영여건에 가장 큰 영향을 준다고 볼 수 있는 공공요금의 결정방안을 개선할 수 있는 중단기적 방안도 다음과 같이 검토할 수 있다.

우선 현재 우리 공기업에 닥친 가장 현실적인 문제는 적자와 부채문제의 해결이다. 우선

급증하고 있는 부채문제가 더 이상 악화되지 않도록 사실상 정부정책의 일환으로 추진되고 있는 것은 정부부처로 이관하는 것이 필요하며 더 이상 공기업에 추가적인 재정적 부담을 주지 않아야 할 것이다. 특히 수익모델이 없는 사업이나 역지로 수익모델을 구성하는 사업을 정부예산이 없다는 이유로 공기업에 전가하는 일은 사라져야 할 것이다. 이와 함께 공기업의 재정적 부담을 전제로 시행되는 복지사업도 정부로 이관되어야 할 것이다. 일례로 한전이 전기요금을 납부하지 못하는 가계에 대하여 단전의 시행을 중지하는 경우에도 이에 대한 보상은 정부가 복지예산에서 지출하여야 할 것이다.

한편 공공요금의 현실화는 공기업의 수익성을 개선하고 앞서 논의한 부채문제의 악화를 방지하기 위하여 무엇보다도 중요하다. 자연독점적인 네트워크 산업을 운영하고 있는 공기업의 경우 투자보수율은 보장하는 것이 바람직하다. 실제로 여러 관련 사업법에서 이러한 산업에 대해 투자보수율을 보장하는 것이 법제화되어있음에도 불구하고 현실적으로 정부의 강력한 공공요금 규제로 투자보수율조차 보장되지 않아 여러 공기업들의 수익성이 악화되고 부채가 커지고 있는 것이다. 한국지역난방공사와 같은 경우에는 지역난방요금에 대하여 인센티브규제를 시행하고 있으나 생산성 향상 목표 등과 같은 입력수치를 지나치게 높게 잡고 있어 사실상 투자보수율도 제대로 보장하지 않고 있는 셈이다. 따라서 비현실적인 인센티브 규제도 개선하여 최소한 투자보수율 수준을 충족시키는 방안을 검토해야 할 것이다.

공공요금의 개정절차도 합리화하여야 한다. 현재 대부분의 공공요금은 주무부처에 인가를 신청한 후 주무부처가 기획재정부 장관과 협의한 후 인가하는 것이 공식적인 절차이다. 그러나 사실상 당정협의를 청와대보고를 병행하여 국회와 대통령의 승인을 받는 셈이다. 따라서 공공요금의 현실화를 위해서는 당정협의를 생략하고 주무부처 장관에게 실질적인 결정권을 주어 관련 사업법의 공공요금 개정절차를 실질적으로 존중해야 할 것이다. 그러나 우리나라의 정치적인 역학관계와 정책결정의 현실적 여건으로서는 당정협의를 청와대보고를 생략하는 것이 사실상 어렵다. 이 같은 문제점을 극복하기 위해서는 보다 근본적인 제도적 개혁이 필요하다. 따라서 자연독점적 산업에 대해서는 정부가 가격규제를 시행하되 대통령과 정치권의 영향력으로부터 독립될 수 있도록 독립규제위원회를 설치하는 방안을 점진적으로 추진하여야 할 것이다.

공기업의 수익사업이 자연독점적 규제의 영역이 아닌 경우에는 이를 공기업의 가격규제와 연계하지 말고 충분한 수익을 올릴 수 있도록 지원하는 방안이 필요하다. 일례로 공기업

이 해외에서 추진하는 사업은 국내의 자연독점적 규제와는 무관하므로 국내사업과는 회계 분리를 하여 공기업의 수익성을 개선할 수 있는 가능성을 열어 두어야 할 것이다.

공기업의 경영자율권도 점차 확대해 나가는 것이 필요하다. 기획재정부는 이미 공기업을 비롯한 공공기관에 대하여 경영자율권을 확대해 나가고 있다. 2010년에는 인천공항, 중소기업은행, 가스공사, 지역난방공사 등 4개 기관이 경영자율권 확대사업 대상기관으로 선정되었고 2011년에는 한국공항공사와 산업은행이 추가되었다. 정부는 인력·조직·예산 부문에 있어 공공기관 선진화 취지를 고려하되 기관별 실정에 맞는 자율권을 해당기관이 스스로 신청하도록 하고 있다. 앞으로 정부는 공공기관 경영자율권 확대사업을 큰 폭으로 확대하는 것이 필요하며 다음 단계에서는 현재와 같이 예외적으로 경영자율권을 부여하는 일종의 포지티브 시스템에서 앞으로는 예외적으로 경영자율권을 유보하는 일종의 네거티브 시스템으로 전환하는 방안을 고려하여야 할 것이다.

IV. 결 론

이명박 정부의 공기업 개혁방안은 취임 전부터 논의되어 인수위보고서, 취임사 그리고 공기업 선진화 계획 등을 거치면서 변화되고 구체화되었다. 그러나 공기업 선진화 계획으로 확정된 공기업 개혁에서 중요하고 영향력 있는 공기업은 대부분 제외되었고 숫자를 채우고 구색을 갖추기 위해서 작은 규모의 공기업과 자회사만 포함되었다. 지분의 일부매각도 ‘민영화’로 포장하는 등 실질적으로 공기업 개혁에 대한 이명박 정부의 약속은 크게 후퇴하였다. 구체적으로는 발전회사, 가스공사, 한전KPS 등 에너지공기업과 수도사업이 민영화 대상에서 제외되었고 방송부문에서 KBS2 TV도 제외되었다. 통합·폐지·기능조정에서도 주공·토공의 통합을 제외하고는 대부분 작은 규모의 공기업이 대상이 되었으며 4대보험 관련 공공기관의 통폐합과 신용보증기금과 기술보증기금의 통합도 무산되었다. 또한 폐지대상으로 가장 많이 논의되는 부실공기업인 석탄공사도 제외되었다.

이명박 정부의 공기업 개혁이 기대에 크게 못 미친 이유는 2008년 봄에 있었던 미국산

27) 물론 해외사업에 대한 리스크도 분리하여서 해외사업에서의 손실을 국내 소비자가 감당하는 일은 없어야 할 것이다.

최고기 수입에 반대하는 촛불시위로 인한 영향으로 판단된다. 이어 나타난 2008년 하반기의 전 세계적인 금융위기로 인해 공기업 개혁은 부차적인 이슈로 남게 되었다. 그러나 이와 함께 지적할 수 있는 것은 이명박 정부가 실용을 강조하면서 위기극복이나 눈에 보이는 단기적인 성과에만 집착하여 국민경제의 DNA를 바꿀 수 있는 공기업 개혁에 대한 필요성을 제대로 인식하지 못하였다는 점이다. 특히 공기업 개혁과 이를 수행하기 위한 사전준비에 대하여 충분한 지식을 갖추지 못하였고 무엇보다도 공기업 개혁에 대한 철학으로 제대로 무장되지 못했기 때문인 것으로 평가된다.

이명박 정부의 공기업 선진화 계획은 2008년 8월부터 2009년 3월까지 모두 6차례에 걸쳐 발표되었다. 민영화 대상은 총 24개 기관인데 이 중 5개는 일부 지분매각이다. 또한 131개 출자회사를 매각·청산 등의 방법으로 정리하며 36개 기관을 16개 기관으로 통합하고 5개 기관을 폐지하기로 하였다. 이 밖에 2개 공기업의 사업영역에 경쟁을 도입하고 20개 기관의 기능을 재조정하고 129개 기관에 대해 정원을 감축하기로 하였다. 이 밖에 과다한 보수수준과 복지후생제도를 재조정하며, 경영평가를 간소화하고, 경영공시제도를 추진하며 노사관계를 선진화하는 등의 소프트웨어적 경영개선 사항이 포함되어 있다.

이명박 정부가 목표로 내세운 공기업 선진화 계획의 성과 진도는 분야에 따라 다르다. 민영화, 출자회사 정리, 기능조정 및 경쟁도입은 그 추진속도와 실적이 저조한 반면 기관통합과 폐지 그리고 정원감축은 그 추진성과가 좋다. 반면 연봉제와 임금피크제와 같은 소프트웨어 개혁에서는 제대로 성과를 보이지 못하고 있다. 지방자치제장 선거 등 민감한 시기가 겹쳐서 정부가 소프트웨어 개혁의 시점을 놓쳤기 때문이다. 성과연봉제 권고안이 간부직에만 적용키로 하는 등 당초 추진취지에 크게 차이가 나며 임금피크제도 정년연장의 수단으로 활용되고 있다. 공기업 부채의 수준은 그 이전 노무현 정부 때보다도 더욱 빠른 속도로 급증하고 있다. 특히 정부가 할 일을 공기업이 대행하고 공공요금 억제와 같이 정부의 지나치게 시장에 개입한 것이 공기업 부채 급증의 원인이 되었다. 한편, 이명박 정부가 공기업 노조에 대해 원칙적으로 대응한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 기획재정부에서 공공기관의 단체협약을 공개하도록 한 이후 여러 공공기관의 단체협약이 바람직한 방향으로 개정되고 있다. 특히 정부가 단체협약 개정에 파업으로 저항한 코레일 노조에 대해 ‘법과 원칙’으로 대응하여 노조가 파업을 철회하고 새로운 단체협약을 맺은 것은 이명박 정부가 공기업 노조에 대해 보여준 가장 원칙 있는 대응이요, 성과라 할 수 있다.

이명박 정부의 공기업 개혁을 돌아보면서 공기업 선진화를 위한 향후 과제를 다음과 같이 조망하여 본다. 첫째, 공공부문의 장기적인 기능재편을 위한 로드맵을 마련해야 한다. 지금까지 우리의 경제발전 과정에서 정부와 공공부문이 차지하였던 역할을 재정립하고 글로벌 경쟁시대에 알맞은 역할을 다시 찾기 위해서 전 공공기관의 역할과 기능을 철저히 분석하고 재검토하며 이를 위한 구체적인 추진계획과 방법을 시점별로 정리한 로드맵을 마련하는 것이 필요하다. 둘째, 작은 정부를 위해 공기업 민영화 등 공기업 개혁을 적극적으로 추진하여야 한다. 이를 위해서는 전력, 가스, 지역난방, 상하수도 등 에너지 및 네트워크 부문의 민영화와 함께 우정사업, 공중과 TV방송, 방송광고 등에 시장기능과 민간참여를 강화하고 금융부문에서의 공격적인 민영화로 관치금융의 잔재를 없애야 한다. 셋째, 공기업 운영을 자율화하되 철저히 시장규율을 통한 책임성을 높여야 한다. 지나치게 공기업 경영의 자율성을 해치는 「공공기관 운영에 관한 법률」을 폐지하거나 전면 개정하여 공기업의 자율성과 독립성을 보장하는 것이 바람직하다. 이와 동시에 공기업이 그 경영의 결과에 철저히 책임을 지도록 하여 공기업에 대한 파산제도를 도입하는 것도 검토하여야 한다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 『2004~2009년 공기업 재무현황 평가』, 2010.
- 기획예산처, 『2004년도 정부투자기관 경영실적 평가보고서』, 2005.
- 기획재정부, 「이명박 정부 2년의 공공기관 선진화 추진성과」, 보도자료, 2010. 2. 24.
- _____, 「공공기관 선진화 추진상황 점검」, 보도자료, 2010. 4. 14.
- _____, 「공공기관 간부직에 대해 성과연봉제 실시」, 보도자료, 2010. 6. 30.
- 변양규, 「이명박 정부 중간평가 및 선진화 과제: 노동시장 정책」, 한국경제연구원, 2010.
- 제17대 대통령직인수위원회, 『백서 1: 성공 그리고 나눔, 이명박 정부의 국정철학과 핵심 정책과제』, 2008.
- _____, 「이명박 정부 국정과제 보고」, 보도자료, 2008. 2. 5.
- 조성봉, 「공기업 민영화의 필요성과 추진 방안」, 한국경제연구원, 2007a.
- _____, 「공기업 개혁」, 『차기정부 실행과제』, 한국경제연구원, 2007b.
- 조성봉 외, 『이명박 정부 정책평가 및 선진화 과제』, 한국경제연구원, 2011.
- 한나라당, 『일류국가 희망공동체 대한민국』, 2007.

Journal of Regulation Studies Vol.20 No.2 December 2011

An Evaluation of Public Enterprise Reform by Lee Myung-Bak Administration

Sung Bong Cho

Public enterprise reform of Lee Myung-Bak administration was designed with limited scale and impact by eliminating large and important public firms. Presumably the 'candle demonstration' in the spring of 2008 and the following worldwide financial crisis provided the background of such small-scale reform. Emphasis on practical value and short-term result due to the lack of philosophy necessary for the public enterprise reform provide another factor. Privatization, sale of affiliated companies, functional rearrangement, introduction of competition and software reform such as adoption of annual salary system and salary peak showed poor performance while merge and shut-down of public firms as well as the layoff of public firms' employees showed good performance. The rapid increase in public firms' debt is another big concern while revising collective agreements of many public firms by confronting labor union with strict principle deserves positive evaluation. For the successful public sector reform we need to design road map for the long-term public sector reshuffling, actively drive public enterprise privatization and raise the autonomy of public firms as well as their responsibility through market discipline.

Key words: Lee Myung-Bak administration, public enterprise reform, privatization