

- 날짜: 2013년 12월 18일(수) • 전화: 02-832-4211~2 • 홈페이지: www.ppip.or.kr
- “진단도, 알맹이도 따로 노는 「공공기관 정상화 대책」의 노림수” (담당: 김 철)

진단도, 알맹이도 따로 노는 「공공기관 정상화 대책」의 노림수

< 요약 >

- 하반기 국정운영의 화두인 '비정상의 정상화'를 반영하여 공공기관 개혁을 구체화한 것이 12월 11일 공공기관운영위를 통해 발표된 '공공기관 정상화 대책'
 - 지난 11월 14일 현오석 경제부총리가 “공공기관 파티는 끝났다”면서 파티론을 제기한 이후 노동계가 우려해왔던 사항, 즉 공공기관 부채와 방만경영의 책임을 노동자에게 전가하는 양상을 현실화
 - 7월에 발표되었던 「공공기관 합리화 정책 방향」에서는 은폐되었던 박근혜 정부 공공기관 정책의 본색, 즉 '제2의 공공기관 선진화 정책' 추진 의사를 드러냄
 - 공공기관의 정상화를 도모하기는커녕, 공공기관 문제의 원인과 본질, 해결책을 왜곡하고 은폐함으로써 공공기관 '비정상화'를 부추길 뿐
- 정상화 대책의 잘못된 진단
 - 공공기관 부채 급증에 대한 침소봉대와 책임 전가
 - 공공기관 방만경영이 공공기관 비정상의 최우선 해결과제인지 의문
 - 이해관계자의 참여 배제 및 공론화 부재
- 알맹이가 빠진 대책
 - 공공기관 낙하산 인사 근절 방안 결여
 - 공공기관 정보공개의 실효성 결여
 - 구분회계 제도의 형식화 및 예타 내실화의 구체적 방안 결여
 - 부채관리 경영평가의 실효성 결여

○ 정상화 대책의 노림수

1) 공공요금 인상

- 공공요금 인상은 공공기관이 손쉽게 부채를 줄일 수 있는 방법이지만 정부 정책 잘못으로 늘어난 공공기관 빚을 국민 부담으로 떠넘기는 셈이기에 논란의 소지. 물론 공공기관의 공공요금사업 원가보상률이 크게 낮다는 점에서, 산업용 전기 요금의 현실화, 물류철도의 운송료 정상화 등은 검토해볼 수 있음

2) 수익사업 혈값 매각, 민영화의 기초 마련

- 구분회계 제도는 수익사업과 비수익사업을 구분하여 효율적인 부채관리를 가능케 하지만, 부채비율을 낮추기 위해서 수익사업을 따로 떼어내어 자회사 설립 등을 통해 매각하는 식으로 분할 민영화가 훨씬 용이해지게 됨
- 민간부문 성장을 저해하는 요소를 축소·조정한다고 하여 사실상 우회적 민영화, 유사 민영화 도모. 부채과다기관의 경우 자산매각 활성화 추진, 부채감축을 명분으로 한 자산매각 손실의 불이익 감경·면제는 자산의 혈값 매각 유도

3) 기재부 중심의 관료통제 강화

- 정상화 대책의 실질적 주도기구인 '공공기관 정상화협의회'는 기재부차관을 중심으로 구성·운영되기에 공운위 산하일 뿐 사실상 기재부가 주도하는 관료 TF임

4) 제2의 선진화 정책 추진

- 공공기관 정상화 대책은 이명박 정부 하에서 추진된 공공기관 선진화 정책에 가깝고, 진행되는 양상 또한 유사함. 특히 방만경영 해소방안들은 공공기관 노사관계 선진화를 달성하기 위해 추진했던 정책방안의 판박이임.

5) 공공기관 노동조합 때리기

- 방만경영 중점관리대상 20개 기관뿐 아니라 295개 공공기관 전체의 단체협약 내용을 모두 전수조사하겠다는 정부의 방침은 공공기관 노조와의 단체협약 내용에 개입하여 단체협약 자체에 대해 손을 보겠다는 의도
- 기관장이 방만경영을 적극적으로 개선하는 과정에서 발생하는 문제를 면책해주기로 한 것은 파업이 발생할 경우 기관장에 대한 부정적 평가로 작용한 경우가 많아, 기관장이 과도한 복리후생을 줄이지 못하고 노조에 강하게 대처하지 못했다는 판단에 따른 것으로 보임. 결국 파업을 유발할 정도로 강력하게 노동조합을 밀어붙이라는 주문이나 다름없음

진단도, 알맹이도 따로 노는 「공공기관 정상화 대책」의 노림수

김 철 (사회공공연구소 연구위원)

1. 서론

박근혜 대통령은 취임 이전과 이후 수차례에 걸쳐 '비정상의 정상화'를 언급해오다가 8월 들어 정부 각 부처에 비정상 사례들을 수집하고 선제적으로 개선 방안을 찾아내라고 지시하면서 하반기 국정운영 화두를 '비정상의 정상화'로 정한 바 있다. 그리고 지난 12월 10일 정부는 10대 분야 48개 핵심과제와 32개 단기 개선과제 등 '비정상의 정상화' 80개 과제를 선정해 발표했다. 특히 3개 분야에 공공기관 정상화 방안을 포함시켜 대대적인 공공기관 개혁을 예고했는데, 공공부문의 방만운영과 예산낭비 관행을 근절하고, 공공인프라의 관리부실 및 비리를 엄단하는 한편, 공공부문의 특혜채용·재취업 관행을 개선하겠다는 것이다.

이를 반영하여 공공기관 개혁을 구체화한 것이 12월11일 열린 공공기관운영위원회를 통해 발표된 '공공기관 정상화 대책'이다. 공공기관 정상화 대책은 중기재무관리계획 작성대상 41개 기관의 부채비율을 2017년까지 200%로 관리하고, 부채감축 및 방만경영 개선 미흡 기관장은 임기중이라도 해임 건의하는 한편, 부채과다 대형공기업 기관장의 성과급을 대폭 삭감하기로 했다. 그리고 부채 및 복리후생에 관한 상세정보를 투명하게 공개하여 공공기관 스스로 변화를 유도하는 동시에 공공기관의 상시적 기능점검 추진으로 목적외 사업, 민간저해, 유사·중복기능 등을 조정하는 것을 핵심적인 정책사항으로 하고 있다.

이는 지난 11월 14일 현오석 경제부총리가 "공공기관 파티는 끝났다"면서 파티론을 제기한 이후 노동계가 우려해왔던 사항, 즉 공공기관 부채와 방만경영의 책임을 노동자에게 전가하는 양상을 현실화한 것이다. 여기에 철도 민영화 강행과 철도파업에 대

한 강경대응, 가스 민영화 추진 등과 맞물려 공공기관에 대한 강도 높은 구조조정과 민영화를 밀어붙이겠다는 의도를 감추지 않고 있다. 이러한 공공기관 정책 기조는 과거 추진되었던 공공기관 대책과 다르지 않다. 실제 현오석 경제부총리는 기획재정부가 2011년 발간한 '2008~2010년 공공기관 선진화 백서'에 외부전문가로 참여하여, "이 명박 정부의 공공기관 선진화는 1954년 개헌 이후 역대 정부에서 단속적으로 추진되었던 공기업 민영화의 맥을 이어가는 정책"이며, "앞으로도 수시로 공공기관의 역할을 재점검하고, 필요하다면 구조조정과 경영개선을 도모해야 한다"고 평가한 바 있다.¹⁾ 이번 공공기관 정상화 대책은 이러한 현오석 경제부총리의 소신을 공개적으로 밝힌 것이라 할 수 있다. 지난 7월에 발표되었던 「공공기관 합리화 정책 방향」에서는 은폐되었던 박근혜 정부 공공기관 정책의 본색, 즉 '제2의 공공기관 선진화 정책' 추진 의사를 노골적으로 드러낸 것이다.

하지만 정부가 지금 강행하는 '공공기관 정상화 대책'은 공공기관의 정상화를 도모하기는커녕, 공공기관 문제의 원인과 본질, 해결책을 왜곡하고 은폐함으로써 공공기관 '비정상화'를 부추길 뿐이다.

2. 공공기관 정상화 대책의 경과 및 내용

1) 경과

공공기관 정상화 대책이 발표되기까지의 경과를 살펴보면 다음과 같다.

- '13.07.08. 공공기관 합리화 정책 방향 발표
- '13.11.14. 현오석 경제부총리, 공공기관 조찬간담회에서 "공공기관, 파티는 끝났다. 이제 냉정하게 현실을 직시하고 재정위험관리에 총력을 쏟아야 할 때"라고 포문
- '13.11.18. 박근혜 대통령, 국회 시정연설을 통해 "공공부문부터 솔선하여 개혁에 나서겠다. 국정감사에서 지적된 공공기관의 방만 경영과 예산낭비들이 반복되지 않도록 철저히 해나가겠다"며 공공기관의 쇄신 약속
- '13.11.20. 현오석 경제부총리, 경제관계장관회의에서 "공공부문의 방만경영과

1) 현오석, 역사적 관점에서 본 공공기관 선진화의 의의와 향후 과제, 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』, 기획재정부, 2011, 256-257쪽.

예산낭비를 방지하기 위한 시스템 구축이 시급한 상황”으로 “출발점은 투명한 정보공개를 통해 공공기관 스스로 개혁할 수 있는 기반을 구축하는 것”이라며 “다음달 초까지 강도 높은 ‘공공기관 정상화대책’을 확정해 발표하겠다”고 밝힘

- ‘13.11.21. 현오석 경제부총리, 국회 대정부질문을 통해 “공공기관 부채문제를 국정의 탑 아젠다로 생각한다. 12월 초까지 강도 높은 개혁 대책을 확정해서 발표하겠다. 공기업 부채와 방만 경영이 심각하다는 판단 하에 기존의 공기업 관리 정책을 전면 재검토하고 있다”고 밝힘
- ‘13.11.22. 정홍원 국무총리, “공공부문 문제는 반드시 개선하려고 한다”면서 “공공기관 쇄신은 경영쇄신과 국민서비스 개선에 주안점을 두고 책임성·투명성·효율성을 살릴 수 있도록 노력하겠다”고 발언
- ‘13.11.25. 박근혜 대통령, 청와대 수석비서관회의를 주재한 자리에서 과다부채와 과잉복지 등 공공기관의 방만경영 문제와 관련해 “국민의 분노를 자아내는 이런 부분에 대해서는 아주 강력한 의지를 갖고 뿌리를 뽑아야 한다. 원전비리나 공공기관 방만운영 등에 대해 눈에 불을 켜고 확실히 뿌리를 뽑아내면 ‘이 정부는 비리나 부정부패는 가만두지 않는다’는 파급효과가 있는 것”이라고 강조
- ‘13.11.26. 현오석 경제부총리, “다음주 초 공공기관 정상화 대책을 내놓을 것이며, 기관이 위기의식을 느끼고 해야 하는 것들이 있다”고 밝힘. 추경호 기재부 제1차관, 제2차 시·도 경제협의회에서 “공공기관운영위원회 산하에 관계부처 1급 공무원과 민간위원으로 구성된 공공기관 정상화협의회를 구성해 지속적인 공공기관 개혁을 추진 점검하겠다”고 밝힘
- ‘13.12.10. 기획재정부, 안전행정부, 조세재정연구원, ‘공공기관 부채문제 해결을 위한 정책토론회’ 개최
- ‘13.12.11. 공공기관 정상화 대책 발표

2) 주요내용

<표 1> 공공기관 정상화 대책의 특징

- ① 공공기관 스스로 변화하게 만드는 지속가능한 개혁시스템 구축
 - 투명한 정보공개 → 국민에 의한 감시 → 기관 스스로 변화

- 범정부차원의 추진체계(정상화협의회) → 지속적 개혁 추진
- ② 기관장·주무부처의 자율과 책임 강조
 - 경영개선계획(부채감축+방만경영 개선)을 기관장·장관이 자율적으로 수립
 - 경영성과협약 → 경영성과에 대한 기관장 책임 강화(3년 단위 평가)
- ③ 대증요법적 처방이 아닌 원인해결방식의 다차원·종합적 대책
 - 기능·사업 → 기능조정 (비핵심사업, 민간구축, 유사·중복 등)
 - 조직·인사 → 방만경영 근절 (과도한 보수·복리후생 등)
 - 재 무 → 부채감축 (사업조정·자산매각 등 강도 높은 자구노력)
- ④ 기관별 특성을 감안한 맞춤형 & 선택·집중형 대책
 - 부채 과다기관(12개) + 방만경영 우려기관(20개) 중점 관리

(1) 정보공개 확대

국민의 감시를 강화할 수 있도록 공공기관의 부채 및 복리후생 등 모든 정보를 상세히 공개하여 공공기관 스스로의 개선을 유도하는 것이다. 과거 5년간 부채증가를 주도했던 12개 기관²⁾의 지난 5년간 부채를 발생 원인별·성질별로 분석하여 공개하고, 과도한 복리후생이 나타나는 8대 항목(교육비 과다지원, 의료비 과다지원, 경조금 지원, 과도한 특별휴가, 과도한 퇴직금, 지나친 안식년 등 느슨한 복무행태, 고용세습, 경영·인사권 침해 등)에 관한 기관별 정보를 알리오를 통해 상세히 공개한다. 이와 함께 알리오의 검색기능 개선, 부실·허위 공시에 대한 상시점검과 재제 강화도 포함한다.

(2) 부채관리 강화

전체 공공기관 부채의 96%를 차지하는 중장기 재무관리계획 작성대상 41개 공공기관의 부채비율을 현행 220% 수준에서 2017년 200%수준으로 관리한다. 이를 위해 부채감축은 3가지 기본원칙, 즉 공공기관 스스로 자구노력 등 부채감축계획 제시, 정책당국은 자구노력 전제로 정책패키지 마련, 경영평가를 통한 이행 관리에 입각하여 추진하고, 과거 5년간 부채증가를 주도한 12개 기관을 중점관리대상으로 지정, 점검한다.

부채관리 노력 평가를 강화하여 이행실적 부진 기관은 기관장 문책과 함께 성과급 제한 등의 조치를 취하고, 부채감축과정에서 발생한 자산매각손실은 불이익 감경·면

2) LH공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국철도시설공단, 한국장학재단, 예금보험공사.

제조치를 한다. 또한 구분회계제도를 7개 기관에 대해 올해 말까지 도입 완료하고, 내년부터 6개 기관을 추가 확대하며, 주무부처에 의한 기채승인권을 확대하고, 투자심의회를 설치·운영한다.

(3) 방만경영 개선

공공기관의 복리후생 가이드라인 마련, 제출된 정상화 계획의 이행실적 부진시 기관장 문책 등 조치와 같은 집중관리를 통해 방만경영 행태를 조기에 해소한다. 이를 위해 방만경영 소지가 상대적으로 높은 20개 기관을 중점관리대상으로 지정하여 조기에 복리후생의 정상화를 추진한다.

‘보수 및 복리후생 관리’ 평가는 방만경영 관련 사항을 중점평가하고 비중을 상향조정하여, 경영평가상의 성과등급을 2등급 이상 하락시킬 수 있는 수준으로 한다. 또한 기타공공기관은 주무부처가 책임지고 평가체계를 마련하고, 평가결과를 공운위에 보고하도록 하는 등 관리를 강화한다.

공공기관의 상시적 기능점검 추진으로, 비핵심 기능(목적외 사업), 민간경제 저해 요소, 유사·중복 기능 등을 축소·조정한다.

그리고 공공기관 경영진이 정상화 추진을 솔선수범하는 차원에서 임원보수를 대폭 하향조정한다. 금융·SOC·에너지 등 분야 기관장의 성과급 상한을 하향 조정하고(△26.4%), 상임이사의 기본연봉 상한은 기관장의 80%로 조정하며, 비상임이사의 수당도 회의참석수당 등을 포함하여 연 3천만원을 상한으로 지급한다. 부채감축 및 방만경영 중점관리대상 기관은 자구노력 등을 내년 3분기말에 평가하여 미진시 임금인상을 동결한다.

(4) 범정부적 추진·점검체계 구축

공공기관장 워크숍을 개최하고, 기관별로 비상대책위원회를 구성하여 자율적 추진체계를 구축한다. 주무부처의 역할 제고를 위한 모니터링 체계를 구축하고, 감사원 역할을 강화하여 정상화를 지원한다.

공공기관운영위원회의 역할과 기능을 강화하고, 특히, 공운위 산하에 기재부 2차관 주재로 각 부처 1급과 민간전문가로 구성된 공공기관 정상화협의회를 구성·운영한다.

매년 10.10일을 ‘공공기관 정상화 데이’로 지정하여 정상화 추진실적 등 점검결과를 국민에게 상세히 보고한다.

3. 잘못된 진단

공공기관 정상화 대책은 우선 공공기관에 대한 진단 자체가 잘못되어 있다. 진단에 문제가 있으니 제대로 된 대책이 나올 리 없다.

1) 공공기관 부채 급증에 대한 침소봉대와 책임 전가

정부가 발표한 내용에 따르면, 2012년 말 기준으로 전체 공공기관의 4%인 주요 12개 공공기관의 부채규모는 412.3조원으로 2007년 이후 226조원이 증가했고, 전체 공공기관 부채증가규모의 92.3%를 차지하고 있다. 또한 정부의 중장기 재무관리계획 대상인 41개 공공기관(전체 공공기관의 13.9%)의 부채가 472.9조원으로 295개 전체 공공기관 부채 493.4조원의 96%에 달한다. 나머지 공공기관은 부채규모를 문제삼을 필요도 없다. 공공기관 부채 문제는 공공기관 전체의 문제가 아니라고 할 수 있으며, 공공기관의 재무상황이 올해 상반기와 그리 달라진 것도 없다. 이처럼 문제되는 몇몇 공공기관이 공공기관 부채를 주도하고 있는데, 이를 명목으로 전체 공공기관 때리기에 나선 셈이다.

정부 발표대로라면, 공공기관 부채는 과잉복지와 방만경영의 결과이다. 현오석 부총리는 “정부는 공공기관에 대해 부채, 비리, 임금·성과급, 복리후생, 단체협상, 권한남용 등 A에서 Z까지 모두 살펴보고 정상화 대책을 내놓을 것”이라고 밝힌 바 있고,³⁾ 이러한 내용이 모두 정상화 대책에 담겼다.

하지만 공공기관 부채는 정부가 주장하는 ‘방만경영’이 아닌 공공기관에 강제로 떠넘긴 4대강사업을 비롯한 해외자원개발, 보금자리주택과 같이 정부 정책을 추진하는 과정에서 비롯된 정책실패와 가스, 전기, 철도, 수도, 통행료 등 공공요금의 비정상적 통제, 불가피한 공공서비스 확충 등에 기인한다. 물론 기관 자체 사업을 추진한 데 따른 부채의 증가 책임은 공공기관이 져야 하겠지만, 공공기관 부채의 상당부분은 지난 정권에서 무리하게 추진했던 주요 국책사업의 실패와 정부의 책임 불이행이기 때문에 그 책임을 공공기관에만 묻기 어렵다. 실제 공공기관 부채 현황을 자세히 들여다보면, 정부가 져야 할 책임을 공공기관에 돌리거나 위험성을 부풀린 정황을 발견할 수 있다.

감사원은 2013년 5월 공공기관의 부채발생 요인을 명확히 하기 위하여 부채규모 등에 근거하여 주요 9개 공기업을 선정하고 그 금융부채 증감 원인을 분석하였다.⁴⁾ 감

3) 연합뉴스, “현오석 “공공기관 도덕성과 책임감 망각”...작심 경고,” 2013.11.14.

사원에 따르면, 2007~2011년간 정부의 정책사업 수행과 공공요금(전기·수도·가스·고속도로 통행료 등) 통제로 발생한 금융부채는 같은 기간 동안 9개 공기업의 전체 금융부채 증가액 115.2조원의 52%인 60조원으로 50% 이상을 차지하고 있었다. 감사원은 공기업이 경제성 평가를 통해 수익성이 있는 경우에만 해외사업에 투자하고 있다는 점에서 해외사업을 정부 정책사업이 아닌 자체사업으로 분류하고 있으나, 기획재정부는 이를 정부가 역점적으로 추진한 사업이라는 사유로 정부 정책사업으로 분류하였다. 따라서 이명박 정부가 강력하게 추진했던 해외사업까지 정부 정책사업으로 보면, 공기업이 자체사업을 수행하면서 발행한 금융부채는 33.4조원으로 전체 금융부채 증가액 115.2조원의 29.0%밖에 되지 않는다. 결국 나머지 공기업 부채의 약 70%에 대해서는 공기업에 부채 증가의 책임을 묻기 곤란하다고 볼 수 있다.

<표 2> 주요 9개 공기업의 금융부채 증감 원인

(단위: 조원, %)

	2007	2011	증감액	금융부채 증감 원인				
				정부 정책 사업 수행	공공요금 분야	해외 사업	자체 사업	기타(회계 기준 변경)
한국토지주택공사	40.9	89.8	48.9	29.3	0.0	0.0	19.6	0.0
한국전력공사	14.6	31.1	16.5	0.0	8.0	1.4	5.9	1.2
한국가스공사	7.2	23.1	15.9	0.0	5.7	2.0	5.0	3.2
한국도로공사	16.4	23.2	6.8	3.6	1.3	0.0	1.9	0.0
한국석유공사	3.0	11.9	8.9	0.0	0.0	8.8	-1.9	2.0
한국철도공사	5.0	11.0	6.0	1.3	1.6	0.0	1.0	2.1
한국수자원공사	1.0	11.3	10.3	8.5	0.5	0.0	1.3	0.0
한국광물자원공사	0.4	2.0	1.6	0.0	0.0	0.6	0.5	0.5
대한석탄공사	1.1	1.4	0.3	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0
합계	89.6	204.8	115.2	42.9	17.1	12.8	33.4	9.0
	(비중)		(100)	(37.2)	(14.8)	(11.1)	(29.0)	(7.9)

주: 1. 상기 금융부채는 연결 재무제표 기준으로 작성된 것임.

4) 감사원, 「공기업 재무 및 사업구조 관리 실태」, 2013.5. 공공기관 부채가 문제가 되는 이유는 주로 무리한 사업 확대에 소요되는 자금을 외부에서 조달함에 따라 이자부담이 커지기 때문이다. 공공기관의 부채는 크게 이자비용을 부담하는 금융부채와 그 외의 비금융부채로 구분되는데, 이 중 공공기관 재무상황이 악화될 경우 국가재정에 직접적인 부담을 줄 가능성이 보다 높은 부채는 외부에서 차입해 온 자금으로서 이자를 부담하는 금융부채이다. 따라서 공공기관 부채를 문제삼으려면 이자가 발생하는 금융부채를 중심으로 부채증가 요인을 분석하는 것이 타당하다. 한편, 감사원은 한국토지주택공사의 보증자리주택 등 5개 사업(「한국토지주택공사법」 제11조 제2항에 따라 정부의 손실보상 규정이 있는 보증자리주택, 산업단지 조성, 임대주택, 세종시, 혁신도시 사업), 한국수자원공사의 4대강 사업과 경인아라뱃길 사업, 도로공사의 고속국도 건설사업, 한국철도공사의 인천공항철도 지분인수, 대한석탄공사의 무연탄 판매사업을 정부 정책사업으로 파악하였다.

2. 기타(회계기준 변경)는 2011년부터 국제회계기준 적용에 따라 자회사 부채 등이 포함된 것을 말함.

자료: 감사원, 「공기업 재무 및 사업구조 관리 실태」, 2013.5; 국회예산정책처, 2013~2017년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가, 2013.11 재인용.

그런데도 정상화 대책에는 공공기관 부채 급증에 대한 원인 규명과 지난 5년간 공공기관 선진화를 한다면서 공공기관 부채만 200조 이상 불러놓은 정부와 관료들에 대한 책임 추궁은 빠져 있고, 오히려 이를 공공기관 노동자들에게 전가하고 있다.

2) 공공기관 방만경영이 가장 심각한 문제?

애초에 공공기관 개혁 논의가 공공기관 부채의 급증으로부터 시작되었으면서도 국정 감사에서 갑작스레 방만경영이 언급되더니 이제는 공공기관 부채와 방만경영, 과도한 복리후생이 함께 언급되며 서로 연계된 문제인 것처럼 논의되고 있다. 정상화 대책은 시정이 필요한 과도한 복리후생 사례를 유형화하여 개선사항을 '가이드라인'으로 제시한다.

물론 공공기관의 방만경영은 개선되어야 한다. 하지만 정상화 대책이 제시하는 공공기관의 8대 방만경영 유형·사례가 공공기관 비정상적 대표적 사례이고 최우선 해결과제인지는 의문이다. 주요 12개 기관 금융부채의 하루 이자만 214억원에 달한다고 했는데, 정부가 표적으로 삼은 직원들의 복리후생비를 모두 삭감해도 한해 수백억원 재원 절감에 그치는 상황이기 때문이다.

더욱이 정부는 지난 5년 내내 공공기관 선진화 정책이라고 하면서 공공기관 방만경영 근절 타령을 해왔다. 감사원이 2010. 1. 27.부터 3. 31.까지 한국전력공사 등 132개 공공기관과 기획재정부 등을 대상으로 방만 경영 억제와 경영책임성 제고 등을 위한 공공기관 지배구조의 합리성, 공공기관 선진화 계획 수립과 이행의 적정성, 불합리한 노사관계의 개선 여부, 인건비 및 급여성 경비 예산 편성 및 집행에 있어 정부지침 준수 여부, 과도한 복리후생제도 유지 여부 등을 확인하는 데 역점을 두고 실시된 「공공기관 선진화 추진실태」 감사에 따르면, 법령 및 정부지침 등을 위반하여 부당하게 지급하고 있는 인건비, 복리후생비 등이 총 6,109억 원에 이르러 경영효율화는 아직 부진한 것으로 나타났다. 특히 인건비 및 급여성 경비 분야는 노조와 이면합의 등으로 임금 부당 지급 및 경영평가 자료 부실 제출, 인건비 집행잔액을 인건비 인상에

사용하거나 각종 수당 등을 과다 지급, 급여성 복리후생비 중복 지급 및 이사회 의결 없이 부당 지급, 성과급 과다 지급 및 증빙자료 제출 없이 업무추진비 사용, 임금체계를 개편하면서 오히려 임금 인상 등에 관한 사례를 지적하였고, 복리후생제도 분야는 사내복지기금 방만 운영 및 대학생자녀 학자금 무상지원 관행 여전, 퇴직금 과다 지급 및 퇴직금 누진제 폐지 위로금 지급, 휴가·휴일 과다 운영 행태 만연 등을 지적하였다.5)

감사원이 지적한 공공기관 방만경영 사례들은 대부분 이번 정상화 대책에서도 언급된 것들이다. 그렇다면 공공기관 부채문제를 해소하는 데 그리 큰 역할도 하지 못하고, 제대로 근절되지도 않는 공공기관 방만경영의 이슈가 끊임없이 재등장하고 있는 것에 의문을 가져야 하는 것이 아닐까. 지난 5년 동안 방만경영 근절에 매진했으면서도 박근혜 정부 들어 또다시 이를 제기하고 나선, 공공기관의 주무부처인 기획재정부의 입장과 행태에 문제제기할 필요가 있다. 기재부 스스로 공공기관의 임금, 복지가 총인건비 내에서 정부 예산 및 경영지침에 따라서 운영되도록 철저히 통제해왔으면서, 또 다시 방만경영이 문제라고 얘기하는 것은 정치적 공세에 불과하기 때문이다.

오히려 공공기관의 탈법, 위법 사례를 적발하고 시정하는 것이 우선이다. 공공기관 비정규직 문제 등이야말로 비정상적인 것이라 할 수 있다. 최근 하루 8시간 근무에 화장실 다녀오는 시간까지 포함하여 18분의 휴식시간밖에 없고, 이를 초과하면 추가 근무해야 하는 공공기관 콜센터의 사례가 보도되었다. 국민건강보험공단에서는 콜센터와 도급계약을 하다 보니 전혀 관여를 못한다고 하고, 콜센터에서는 원활한 업무를 위해 인력운용을 그렇게 할 수밖에 없다고 한다. 이런 기관이 2년 연속 '공공기관 우수 콜센터'로 선정됐다.6) 이런 것이야말로 공공기관 비정상 아닌가? 공공기관을 정상화하려 한다면, 이런 것부터 고쳐야 하는 것 아닐까.

3) 이해관계자의 참여 배제 및 공론화 부재

과거에 솔하게 제출되었던 공공기관 개혁 방안과 마찬가지로, 정부는 공공기관 정상화 대책을 마련하는 과정에서 공공서비스의 제공자나 이용자인 이해관계자와는 아무런 논의나 합의 없이 밀어부치는 행태를 보이고 있다.

부총리 주재 공공기관장 조찬간담회에서 공공기관 개혁에 대한 주문('공공기관, 파티

5) 김종호, 공공기관 선진화 추진실태. 「계간 감사」, 2010년 가을호, 감사원.

6) 서울신문, "8시간 근무에 18분 휴식...건보공단 콜센터의 '착취'," 2013.12.12.

는 끝났다’)이 있었고, 공공기관 예산낭비와 방만경영 근절을 강조하는 대통령 시정연설 등 위로부터의 지시와 선동만 있었을 뿐, 아래로부터의 사회적 공론화는 결여되어 있었다. 언론을 통한 여론몰이는 있었지만, 비정상적인 공공기관을 정상화하기 위한 주체로서 이해관계자와 함께 하려는 노력은 하지 않았다. 오히려 이번 철도 파업에서 극명하기 드러난 것처럼, 공공기관 개혁을 공공기관 노동조합 때려잡기 수단으로 이해하는 듯한 행태를 보이기도 했다.

4. 알맹이가 빠진 대책

1) 공공기관 낙하산 인사 근절 방안 결여

박근혜 대통령이 강조하는 ‘비정상의 정상화’의 신호탄은 바로 지난해 대선 직후 이명박 정부의 공기업·공공기관 ‘낙하산 인사’를 공개적으로 비판했던 발언이었다. 박 대통령은 지난 1월 당선인 시절 공공기관 인사와 관련해 “열심히 일하는 사람의 사기를 떨어뜨리는 낙하산 인사는 새 정부에서 없을 것”이라고 말했다.

새누리당의 제18대 대선 공약은 효율적이고 민주적인 국정 운영의 일환으로 공무원 및 공사의 채용 과정에서 인사비리나 낙하산 인사, 회전문 인사 등의 문제가 발생하지 않도록 장관의 인사권(부처 및 산하기관장) 보장 및 인사권 분권화를 추진하겠다고 명시하였다.⁷⁾ 대통령직 인수위원회의 정무분과에서도 국민의 시각에서 국민과 기업에 직접적 부담을 야기하거나 상대적 박탈감 등을 초래함으로써 정부의 신뢰도 저하로 직결되는 불합리한 관행 중의 하나로 공공기관 낙하산 인사를 꼽았다.⁸⁾

더욱이 공공기관의 부채 급증에는 공공기관 낙하산인사가 자리하고 있다는 사실은 더 이상 부인하는 이가 없을 정도이다. 공공기관 부채 급증은 정부가 정책을 수행하기 위해 부담을 떠넘기기 한 데 따른 것이고, 여기에는 공공기관 낙하산 인사가 주요하게 작용하였던 것이다.

2013년 10월말 현재 295개 공공기관의 기관장 296명⁹⁾ 중에서 77명의 기관장이 박근혜 정부가 출범한 2013년 임명되었고, 이 중에서 낙하산 인사라고 볼 수 있는 인사는 34명으로 44.2%다. 이명박 정부의 출범 초기 302개 공공기관에서 신규 임명되

7) 새누리당, 「제18대 대통령선거 새누리당 정책공약, 세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화」, 2012.12.

8) 제18대 대통령직인수위원회, 「제18대 대통령직인수위원회 백서: 박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제」, 2013.

9) (재)명동·정동극장은 극장장이 2명이어서 전체 공공기관장 수는 296명이다.

있던 공공기관장 180명 중에 78명이 낙하산인사로 43.3%였던 것과 크게 다르지 않다. 특히 정부가 제시한 부채 규모 상위 12개 공공기관 기관장 인사를 보면, 새누리당 정권이 출범하였던 2008년 이후 31명이 인선되었는데, 그 중에서 낙하산 인사가 25명(80.6%)이었다.¹⁰⁾

<표 3> 2008년 이후 부채규모 상위 12개 공공기관 기관장 임명 현황

기관명	기관장	임기개시	임기만료	경력
한국토지 주택공사	이지송	2009.10.01	2013.05.14	현대건설 사장, 경인운하(주) 대표
	이재영	2013.06.10	2016.06.09	국토해양부 주택토지실실장 건설교통부 토지국장
한국 전력공사	김쌍수	2008.08.27	2011.08.23	LG전자 사장, 부회장
	김중겸	2011.09.17	2012.11.01	현대건설 사장 고려대 출신, MB의 현대건설 인맥
	조환익	2012.12.17	2015.12.16	수출보험공사 사장, 산업자원부 차관 사장선임에 원세훈 국정원장 개입정황
예금 보험공사	박대동	2008.01.07	209.04.07	19대국회의원 금감위 국장, 금감위 상임위원
	이승우	2009.05.27	2012.05.26	금융감독위원회 부위원장 재정경제부 경제정책국장
	김주현	2012.05.27	2015.05.26	금융위원회 사무처장, 금융정책국장
한국 가스공사	주강수	2008.10.02	2013.04.15	STX에너지(주)상임고문 현대자원개발 대표이사, MB 현대인맥
	장석효	2013.07.26	2016.07.25	한국가스공사 자원사업본부장
한국 도로공사	류철호	2008.06.11	2011.06.10	경수고속도로대표이사 대우건설 상임고문, 해외사업 부사장
	장석효	2011.06.15	2013.09.17 면직처리	대통령직인수위 한반도대운하팀장 서울시 행정2부시장(MB 시장 재임시) 서울시 청계천복원추진본부장
	김학송	2013.12.10	2016.12.09	제16,17,18대 국회의원 18대 대선 박근혜 캠프 유세지원단장
한국 석유공사	강영원	2008.08.19	2012.06.15	대우인터내셔널 사장 해외자원개발 실무 총괄
	서문규	2012.08.17	2015.08.16	한국석유공사 부사장 2012년도 경영평가 기관평가 B등급
한국철도	조현용	2008.08.08	2011.08.	건설교통부 부이사관

10) 한전 계열사로 포함되기에 별도분류되지 않았으나 개별 재무제표로 보았을 때 24조 7천억원의 부채를 가진 한국수력원자력(주)의 경우 3명의 기관장 중에서 2명이 관료 낙하산으로 나타나, 이를 포함하면 부채규모 상위 13개 공공기관의 역대 기관장 34명 중에서 27명이 낙하산이었다.

시설공단				한국철도협회 회장
	김광재	2011.08.23	2014.08.22	국토해양부 항공정책실장
한국 철도공사	강경호	2008.06.11	2008.11.14	서울메트로 사장(MB 시장 재임시) 한라중공업 부회장
	허준영	2009.03.19	2011.11.22	경찰청장, 외무부 홍콩영사관 영사
	정창영	2012.02.06	2013.06.07	감사원 사무총장 대구 출신, 전문성 부족 비판
	최연혜	2013.10.02	2016.10.01	새누리당 지역위원장, 18대총선 출마 한국철도대학 총장 한국철도공사 부사장, 철도청 차장
한국 수자원공 사	김건호	2008.07.28	2013.03.25	건설교통부 차관 4대강 전도사
	최계운	2013.11.05	2016.11.04	인하대 교수, 한국수자원학회 부회장 한나라당 운하정책 환경자문교수단
한국광물 자원공사	김신종	2008.07.30	2012.07.29	산업자원부 무역위원회 상임위원 산업자원부 자원정책실장
	고정식	2012.08.08	2015.08.07	특허청장, 열린우리당 수석전문위원 지식경제부 에너지자원정책 본부장
대한석탄 공사	조관일	2008.08.19	2009.12.31	강원도 정무부지사 강원도지사 출마 위해 사임
	이강후	2010.04.27	2012.01.09	지식경제부 우정사업정보센터장 산업자원부 과장
	김현태	2012.04.02	2013.07.09	지식경제부 우정사업본부 보험사업단장 한국디자인진흥원장 2012년도 기관장평가 E등급으로 사임
	권혁수	2013.09.23	2016.09.22	대한석탄공사 부사장
한국장학 재단	이경숙	2009.05.07	2013.05.06	11대 국회의원, 숙명여대 총장 17대 대통령직인수위 위원장
	곽병선	2013.05.24	2016.05.23	경인여대 총장 18대 대통령직인수위 교육과학분과간사

이 중에서 관료 낙하산이 15명(위의 표에서 청색으로 표시)으로 절반에 육박하고 있는데, 이는 부채가 많은 공공기관에는 여지없이 정부의 입맛에 맞는 관료 낙하산 인사가 임명되어, 기관의 설립 목적에 어긋나거나, 재무건전성에 도움이 되지 않는 무리한 국책사업이라도, 정부가 강요하면 무조건 수행하는 역할을 담당하였음을 보여준다. 이래 놓고도 공공기관이 부채관리를 제대로 할 것으로 기대할 수는 없다.

또한 올해 6월에 발표된 2012년도 공공기관 경영평가에서 해임건의나 경고 등 낙제점을 받은 기관장들 18명 가운데 15명이 정치권이나 공공기관의 주무부처 등에서 온

낙하산 인사로 나타났다.¹¹⁾

결국 공공기관의 문제는 정부가 낙하산으로 투하한 '기관장'이 비정상이라는 점에 있다고 할 수 있다. 따라서 낙하산 인사를 하지 않겠다고 선언하는 것만큼 확실한 공공기관 개혁방안도 없으리라. 공공기관 부채와 방만경영의 뿌리는 낙하산 인사에 있다고 해도 과언이 아니기 때문이다.

더욱이 이러한 낙하산 기관장을 전문성이 부족한 이사진이 견제할 역량이 있을 리 만무하다. 오히려 경영진을 견제하고 감시해야 하는 비상임이사는 이사회에서 거수기 역할을 하거나 기관장의 의사결정을 옹호하는 친위대로 전략했다.

전하진 의원이 산업통상자원부로부터 제출받은 최근 3년 산업부 41개 산하기관의 연도별 이사회 상정안건 및 부결 현황을 보면, 2011년에 상정된 안건 1105건 중 부결된 안건은 9건(0.8%), 2012년 상정안건 939건 중 부결안건은 8건(0.9%)이었다. 올해 9월까지도 613건의 안건이 상정되었지만 부결한 안건은 단 2건(0.3%)에 불과했다. 공공기관 부채 증가와 관련해서도 이사들은 기관의 부담으로 작용할 국책사업을 별다른 이의 없이 동의했다. 공공기관들의 부채급증과 방만경영에는 공공기관 낙하산 인사뿐만 아니라 거수기로 전략한 이사회에도 책임이 있다는 것이다.

최연혜 철도공사 사장이 최근 보이고 있는 행태도 그 연장선상에서 파악할 수 있다. 그는 철도공사 내부 출신 인사이고, 철도에 관한 전문성이 있다고 할 수 있으며, 공모시에 현 철도공사 체제 내에서의 철도공사 강화, 발전을 하겠다고 피력했고, 지난해 조선일보 기고칼럼¹²⁾에서 "국가 기간 교통망인 고속철도에 민간 참여라는 극단적 방법까지 동원해 경쟁을 도입하는 것은 자가당착"이고 "국민 편의와 국가경제는 파탄에 이를 것"이라고 밝혀 철도 민영화에 대한 반대입장을 분명해 한 바 있다.

그런데 국토부는 최연혜 사장이 취임하자마자 국토부가 최 사장과 맺는 경영계약서에 '철도산업 발전방안을 이행해야 한다'는 내용을 포함시키겠다고 밝혔고, 실제 '정부 정책을 충실히 이행하겠다'는 내용의 경영계약서에 사인하라고도 주문했다. 두달 만에 소신이 변하지 않을 것이라고 본다면, 수서발 KTX 자회사의 설립으로 인해 코레일에 1,417억원의 손손실이 발생함에도 이를 밀어붙인 것은 국토부의 외압에 낙하산 사장이 저항하지 못했음을 보여준다. 전문성, 개혁의지가 있다고 기관장으로서 충분하지는 않다는 것이다. 이처럼 주무부처 및 정권의 이해관계와 공공성이 충돌하는 사안에서 공공기관 낙하산 인사들이 어떠한 행태를 보일지 미루어 짐작할 수 있다. 낙하산 기관

11) 한겨레신문, "2012년 기관장 평가 결과' 보니 공공기관 '낙제 기관장' 18명 중 15명이 '낙하산'," 2013.12.13.

12) 최연혜, "국익에 역행하는 고속철도 민간 개방," 조선일보 2012.1.31.

아래에서 공공기관 부채의 급증을 설명할 수 있는 열쇠도 여기에 있다.

이처럼 낙하산 인사는 정치적으로도 문제되는 일이지만, 공공기관 부채급증과 방만경영의 원인 가운데 하나이기도 한데, 이번 정상화 대책에는 낙하산 인사 근절 대책과 비상임이사를 비롯한 이사회가 기관 운영의 감시자로 역할하도록 하는 방안은 빠져 있다. 특히 정부가 정상화 대책을 발표한 12월 11일 당일 김학송 전 의원이 한국도로공사 사장으로 취임했고, 김성희 전 의원이 한국지역난방공사의 주주총회에서 사장으로 내정되었다.

정상화 대책은 공공기관 감사역량 강화 및 감사활동 내실화를 제시하였다. 그러나 이러한 방안이 실효성이 있으려면 전문성이 없고 무능력한 낙하산 감사에 대한 근절 대책이 우선되어야 한다. 공공기관 경영정보 시스템 '알리오'에 따르면, 2013년 12월 15일 현재 근무 중인 공기업 상임감사 22명(공석 3곳) 중 15명(68.2%)이 정치권이 나 군·경 출신의 이른바 낙하산 인사로 나타났다. 이런 상황에서 감사활동의 내실화를 기대하기 곤란하다.

2) 공공기관 정보공개와 실효성 결여

정상화 대책이 발표되자마자 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)이 개편되어 복리후생·부채내용 항목이 새롭게 추가되었고, 그 아래 295개 기관의 복리후생 관련 8대 항목과 12개 주요 공공기관의 15년간의 부채정보를 공개하였다.

물론 공공기관의 재무 정보는 자세하게 공개되어야 한다. 그러나 국민들이 이러한 정보에 얼마나 관심을 가질지 의문이다. 재정정보의 공개를 통해 국민 감시 기능을 강화하겠다고 하지만, 경영 관련 정보를 제대로 몰라서 감시가 안된 것인가? 부채 발생원인 또한 모르나? 구체적인 수치를 모를 뿐 대체적인 내용은 파악되어 있다. 문제는 정부의 해법이 여기에 멈춰 있다는 것이다. 중요한 것은 현황 파악이 아니라 그에 대한 책임 추궁이다.

더욱이 정작 국민들이 관심을 갖는 공공기관 임원들에 대한 사항, 즉 과거 임원의 임기개시일부터 만료일, 주요 경력 등에 대해서는 언급되지 않고 있다. 이에 대해서는 변동사항도 수시로 업데이트되지 않는다. 당장 국회예산정책처 등에서 발표한 자료의 수치와 기재부가 4.30 공공기관 재무정보 공개시의 수치, 국정감사 때 기재부가 제출한 자료의 수치가 상이한 부분부터 교정해야 한다.

또한 공공기관의 주요 재정 관련 문서를 공개한다면 제대로 할 필요가 있다. 지금과

같이 예산서, 결산서, 사업계획서 등의 요약본만 공개되면 자세한 경영 정보를 알 수 없어 학계나 시민들의 감시가 불가능하다. 공공기관의 각종 사업 추진 과정 등에 대한 정보를 보다 개방적으로 공개해야 정부가 말하는 감시도 가능하다.

이와 관련하여 예비타당성조사 결과 및 근거자료에 대한 공개가 필요하다. 정상화 대책은 예비타당성조사의 내실화와 사후평가제 도입을 추진한다고 하였다. 그렇다면 예비타당성조사 결과와 관련 자료를 공개하여 사회적으로 검증이 가능한 시스템을 마련할 필요가 있다. 현재 예비타당성조사 결과 근거 자료는 비공개자료로 분류되어 공개되지 않고 있다. 실질적으로 사업추진 여부를 결정하는 예비타당성조사 관련 자료의 보관을 법제화하고, 예비타당성조사 및 타당성조사의 수요예측 관련 자료를 공개하여 사회적 검증 및 개선이 가능한 시스템을 마련해야 한다. 공공기관의 부채가 정부의 재정부담이 될 수 있음에도 불구하고, 공공기관의 대규모 투자가 투입되는 사업에 대한 수요예측 자료를 비공개 자료로 분류할 경우 수요예측의 객관성을 검증할 수 있는 기회를 봉쇄할 수 있기 때문이다.¹³⁾

3) 구분회계 제도의 형식화 및 예타 내실화의 구체적 방안 결여

부채관리 강화 방안에는 구분회계 제도의 도입 및 확대가 포함되어 있다. 구분회계 제도는 사업·조직 등의 단위별 경영성과·재무상태를 파악하기 위하여 단위별 재무정보를 산출하는 체계로서, 이명박 정부 초기부터 공기업의 부채문제 해결책으로 제시되었던 것이다. 특히 대한주택공사와 한국토지공사가 LH공사로 통합되면서 부채급증에 대한 우려가 제기되자 이를 실시하겠다고 한 것인데, 박근혜 정부에 들어와서도 또 다시 시범사업을 거쳐 이를 도입, 확대하겠다고 한다.

구분회계가 제도화되기 위해서는 많은 시간과 비용을 투여해야 한다. 지금 도입한다 하더라도 박근혜 정부 말기가 되어서야 시스템이 갖춰질 것이다. 따라서 지금도 급증하고 있는 공공기관 부채관리를 위한 대안으로 구분회계는 충분하다고 볼 수 없다.

더욱이 정상화 대책은 구분회계 제도 도입을 통한 정부정책사업과 기관 고유사업의 구분에 멈추고 있다. 더 중요한 것은 공공기관 부채 급증의 원인을 규명하고, 그에 대한 책임을 묻는 것이다. 그리고 또한 앞으로 공기업이 국책 사업을 추진하는 과정에서 발생하는 공공기관 부채는 단지 구분회계제도를 도입한다고 하여 해소되지 않을 것이 분명하다. 따라서 구분회계제도의 도입과 함께 이에 대한 재정 지원 방안은 어떻게

13) 국회예산정책처, 「2013~2017년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가」, 2013.11

할 것인지에 대한 고민도 수반되어야 한다.¹⁴⁾

공공기관 예비타당성조사 내실화도 언급되어 있으나 그 구체적인 방안은 빠져 있다. 2012년 11월 발표된 '공공기관 예비타당성조사 내실화 방안'에서 기획재정부는 예비타당성 면제 기준을 보다 구체화하여 면제요건을 강화하고, 면제사업에 대한 사업규모의 적정성 검토를 실시하겠다고 밝힌 바 있다. 그러나 예비타당성조사 면제율이 최근 3년간 84.4%에 달하며, 2011년 기획재정부 주도의 공공기관 예비타당성 조사가 실시된 이후 2013년 9월 말 현재 예비타당성조사가 면제된 270건 중 적정 사업규모, 총사업비 등이 검토된 사업은 전무한 실정이다.¹⁵⁾ 실제 공공기관 부채를 늘릴 수 있는 사업에 대해 예비타당성조사는 여러 면제요건을 들어 실시되지 않거나, '사업 쪼개기'로 예비타당성 기준에 해당하지 않는 것처럼 분할해 빠져나가는 경우가 많았는데, 이를 개선할 수 있는 방안이 제출되지 않았다는 점에서 앞으로도 이러한 행태는 계속될 수밖에 없다. 예비타당성조사를 생략하고 공사를 밀어붙인 대표적인 사례가 4대강 사업이다. 정부가 2009년 국가재정법 시행령을 개정하여 재해예방사업과 기재부 장관이 정한 국가정책사업은 예비타당성조사를 면제하도록 하면서 보·준설 등 4대강 사업의 핵심 공사를 조사대상에서 모두 제외하였다.

이처럼 정상화 대책에서는 공공기관 예비타당성조사의 내실화만 명시되어 있을 뿐 어떻게 내실화하겠다는 것인지 구체적인 방안이 전혀 제시되어 있지 않다.

4) 부채관리 경영평가의 실효성 결여

정상화 대책은 경영평가 제도변화와 관련하여 공공기관 재무건전성 제고를 위한 부채관리 평가 강화, 불합리한 관행 개선을 위한 보수, 복리후생 등 지표 강화를 제시하고 있다. 하지만 주요 12개 공공기관의 2012년 결산 부채규모가 412.3조원이고, 이는 전체 공공기관 부채규모 493.4조원의 92.3%수준인 것에서도 알 수 있는 것처럼, 공공기관 부채가 문제되는 기관은 295개 공공기관 중에 몇 개에 불과하다. 경영평가에서 부채관리에 대한 평가비중을 높여 실효성을 거두는 데에도 한계가 있다는 것이

14) 12월 10일 중구 대한상공회의소에서 조세재정연구원이 주최한 '공공기관 부채 문제의 현황과 해결 방안' 토론회에 참석한 정인역 LH 부사장도 "앞으로 국책사업 등에 대해 예비타당성조사 결과 사업성이 없는 사업은 과감히 거절할 채비를 갖추고 있다"며 "구분회계로 부채 원인을 소명하는 것은 좋은데 국가 책임과 공기업 책임이 구분됐을 때 과연 국가 책임 부분에 대해 부메랑을 감내할 준비와 자세가 있는지"에 대해 우려했다. 연합뉴스, "LH·한전, '부채 공기업' 오명에 "이유있다" 항변," 2013.12.10.

15) 국회예산정책처, 「2013~2017년 공공기관 중장기 재무관리계획 평가」, 2013.11.

다. 더욱이 이미 경영평가에 포함된 부채관리 지표로 평가된 공공기관들의 경우 부채가 줄어들지 않고 있음에도 불구하고 부채관리를 잘했다고 좋은 평점을 받는 모순이 생겨나고 있다. 결국 경영평가 일부 지표의 가중치 변화만으로는 눈에 띄는 변화를 가져오기 곤란하다.

이와 함께 방만경영과 관련하여 보수관리 평가지표를 과도한 보수·복리후생 조정 노력, 성과 등을 집중 점검하는 '보수 및 복리후생 관리'지표로 바꾸고 평가 비중 또한 2점에서 6점으로 상향조정하였다. 하지만 이는 공공기관 경영평가의 목적 일탈이다. 경영평가에 정부가 유도하고 싶은 모든 것을 다 집어넣어 관철시키려고 하는 것이나 다름없기 때문이다. 더욱이 정부가 밝히고 있는 것처럼, 경영평가상의 성과등급을 2등급 이상 하락시킬 수 있는 수준으로 하게 되면, 평가대상이 되는 공공기관들은 설립목적상의 고유사업을 잘 하는 평가항목에는 신경을 끄고 보수 및 복리후생 관리에만 전념할 수밖에 없다. 과도한 복리후생 개선이 공공기관이 해야 하는 최우선 과제가 아님에도 불구하고 정상화 대책은 그런 방향으로 몰아가고 있는 것이다. 평가의 주객전도라고 할 만하다.

현재 주요사업 성과 중심으로 평가하고 있는 강소형기관의 경우에도 방만경영 개선 관련 지표를 추가하여 평가를 실시하겠다고 한 것은 7월 8일 '공공기관 합리화 정책 방향'에서 경영평가제도의 순기능 제고를 위해 평가 실효성이 높은 대규모 공기업·준정부기관에 대해서만 평가하고, 소규모기관은 간이평가 또는 주무부처에 의한 성과관리로 전환한다는 방침에 역행하는 것이다.

또한 국책사업을 맡는 대가로 경영평가에서 해당 부분의 부채를 면제해주는 사례까지 있는 것을 감안하면, 이는 부채관리의 해법이 될 수 없다. 경영공시 자료에 따르면, 수자원공사의 경우 4대강 사업을 떠맡으면서 2009년부터 무려 8조원이 넘는 부채를 안게 돼, 2012년 말 현재 부채는 13조7천억원을 넘어섰다. 부채가 5년새 7배나 불어나 부채비율은 122%로 치솟았다. 그런데 2012년도 공공기관 경영평가에서 B등급을 받았고, 4대강 사업으로 빛이 급증하던 2010년과 2011년 경영평가에서는 연속 A등급을 받았다. 이렇게 빛더미 수자원공사의 경영평가가 양호했던 이유는 4대강 사업 면죄부 때문이다. 국가정책조정회의에서 4대강 사업에 초래된 8조원을 수자원공사가 채권발행으로 조달하는 대신, 이자비용은 정부가 지원하고 그 부분에 대한 경영평가는 제외하는 것으로 결정이 되었기에 4대강 사업과 관련해 부채가 증가하는 부분에 대해서는 평가를 하지 않았던 것이다. 결국 경영평가에서 부채관리 비중을 강화한다 하더라도 국책사업을 맡는 대가로 경영평가에서 해당 부채 부분을 제외해주는 식으로 면죄

부를 주는 한 아무런 효과를 발휘하지 못할 것이다.

사실 대표적인 획일적 통제장치인 공공기관 경영평가제도는 대폭적이고 근본적인 개선이 필요하다는 것이 공공기관 종사자들의 일치된 의견이다. 그런데 이번 정상화 대책에서는 경영평가제도의 근본적인 문제라고 할 수 있는, 평가제도 자체의 결함, 공공성의 무시, 과도한 경영효율화 지표 편향, 신자유주의적 통제의 심화 문제에 대해서는 문제의식조차 느끼기 힘들다.

또한 경영평가의 대부분의 문제가 평가 결과와 성과급 지급을 연계하는 데서 발생한다는 점에 주목해야 하는데도, 성과급 지급이 방만경영이라는 지적만 있지 그 본질적인 문제에 대해서는 눈을 감고 있다. 성과급 지급은 단기적인 효과가 있을지 몰라도 공공기관 직원들의 선호 자체를 바꾸어 평가 자체를 무력화할 수 있다는 것을 간과하고 있는 것이다. 경영평가 성과급을 폐지하거나 지급 기준을 공정하게 설정해야 할 필요가 있다.

한편, 공공기관 평가지표 중에서 해당 기관의 공공서비스 본연의 의미와 실질적인 수요충족, 그리고 사회구성원들의 진정한 필요에 따른 정책적인 우선순위를 반영하는 것은 주요사업 범주이다. 하지만, 평가지표가 정부 차원에서 인위적이고 비합리적으로 구성되어 있는 이상, 해당 공공기관장들로서는 주요사업에 신경 쓸 필요를 느끼지 못하게 된다. 더욱이 주요사업의 가중치 비중은 높지만 각 기관간의 점수 차이가 크지 않기 때문에 실제 경영평가결과에는 큰 영향을 미치지 못하게 되고, 그러다보니 비용절감, 경영효율화를 위한 '바닥으로의 질주'를 하게 되어 정작 설립목적상의 고유사업을 잘 하는 데에는 소홀하게 된다. 이제는 정부 정책에 따라 편의적으로 평가제도를 변용하는 것이 아니라, 공공기관 경영평가에 대한 근본적인 개편을 고민해야 할 시점이다.

5. 정상화 대책의 노림수

앞에서 공공기관에 대한 제대로 된 진단도 없고, 그에 대한 대책도 부실한 편이며, 실효성도 결여되어 있다고 했지만, 정작 공공기관 정상화 대책으로 인해 예상되는 효과 내지 정부가 노리고 있는 바는 따로 있다고 본다. 아래에서는 이에 대해 검토하기로 한다.

1) 공공요금 인상

정상화 대책에는 명시적으로 언급되어 있지 않지만, 기획재정부는 정상화 대책 관련 기자간담회에서 공공기관 부채를 줄이기 위해 “물가 상황 등을 감안해서 필요하다면 공공요금 인상을 검토하겠다”고 밝히면서 전기·가스·철도·도로·수도 등 5대 공공요금의 인상을 예고했다.

공공요금 인상은 공공기관이 손쉽게 부채를 줄일 수 있는 방법이지만 4대강 사업, 해외 자원개발 등 정부 정책 잘못으로 늘어난 공공기관 빚을 국민 부담으로 떠넘기는 셈이기에 논란의 소지가 있다. 공공기관 부채 축소방안을 모색하는 것도 국민 부담을 줄이는데 목적이 있는 것인데, 공공요금을 인상하게 되면 오히려 국민 부담을 늘리는 꼴이 된다.

정상화 대책이 나온 당일 취임한 김학송 도로공사 사장은 고속도로 통행료를 인상해 부채를 해결하는 수밖에 달리 방법이 없다고 말했다. 이처럼 사업성과 공공성을 무시한 채 부채해결만을 공공기관에 들이밀 경우 국민 부담만 가중될 것이다. 도로의 경우 선심성 공약, 정치적 이해관계에 의한 도로 건설의 부담도 많은데, 그게 타당한 건지, 그에 대한 책임은 누가 져야 하는지 규명도 하지 않은 채 이걸 공공요금 인상의 형태로 국민에게 떠넘기는 게 공공기관 정상화이라면 하지 않음만 못하다. 요금인상을 검토하기 전에 자구노력과 함께 불필요하거나 정치적 목적으로 건설되는 도로가 생겨나지 않도록 하는 게 우선이다. 다른 공기업들도 마찬가지이다.

물론 공공기관의 공공요금사업 원가보상률이 크게 낮은 건 사실이다. 한국조세재정연구원에 따르면, 지난해 기준으로 전기요금의 원가보상율은 88.4%, 가스는 86.3%, 수도는 82.6%, 도로는 81.0%, 철도는 78.8%였다. 이는 원가보다 이익이 낮다는 말인데, 이 점에서 공공요금의 현실화를 논의해 볼 수는 있다고 본다.

특히 다른 건 몰라도 산업용 전기요금의 현실화는 검토해볼 만하다. 전체 전기 사용량의 55.3%를 차지하는 산업용 전기요금은 생산원가의 90%에도 미치지 않는다. 대량소비자에게 전기를 낮은 가격으로 공급하는 것은 에너지 낭비를 권장하는 것이나 다름없다. 30대 대기업들이 2006년부터 2012년까지 할인받은 전기요금이 약 3조 8천 억원으로, 같은 기간 동안 누적된 한전의 적자 3조 1천억원을 웃돌고 있다. 이것만이라도 현실화된다면 한전 부채의 상당부분은 해소될 수 있다.

또한 철도공사의 운송사업분야를 보면, 흑자를 보는 곳은 경부선 KTX 노선과 광역전철 경인선과 경원선이고, 나머지 모든 노선은 적자를 보고 있다. 2012년 고속철도 부문의 영업이익은 5,136억원으로 2005년 이후 꾸준히 증가해왔다. 반면 일반철도와 물류철도의 경우 2005년 이후 지속적으로 3,000~6,000억원의 영업손실이 발생하고

있으며, 2012년의 영업손실은 일반철도 4,522억원, 광역철도 451억원, 물류철도 4,305억원 등 모두 9,278억원에 달한다.

특히 화물노선의 경우 운송료가 원가의 60%에도 미치지 못한다. 대신 산업용 전기요금과 마찬가지로 수출물류기업, 정유사, 시멘트 회사가 이득을 봤다. 물류부분의 적자는 사실상 국가정책상 대기업을 도와주기 위해서 발생한 것이다. 따라서 이런 부분은 정상화하는 것이 타당하다.

장기적으로는 공공요금 인상을 검토하기보다 국가 재정정책을 바꾸어야 한다. 사실 국가부채, 재정논란이 온 것은 부자감세 때문이다. 지난 2009년 KDI가 발표한 자료에 따르면, 대표적인 부자감세인 종합부동산세, 법인세(세율 22%→20%), 소득세(세율 35%→33%)에 대한 감세조치로 이명박 정부 5년 동안 세수 감소액은 88조 7천억원에 달할 것으로 예측되었다. 그래서 야당은 이명박 정부 5년 동안 90조의 부자감세가 있었다고 주장하는 반면, 현오석 부총리는 2009년 이후 법 개정을 통해 세율을 높인 것을 감안하여 종합적으로 보면 2008년부터 2012년까지 감세규모는 64조원 정도라고 밝히고 있다. 부자감세 규모가 64조원라 하더라도 국가경제에 부담을 유발하고, 이를 통해 민간기업을 지원한 셈이다. 따라서 근본적으로 부자증세를 통한 국가 재정정책의 전환이 요구된다.

그리고 공공요금을 현실화하는 데 있어서 소비자와 노동자, 전문가, 정부 등이 공동으로 참여하는 '공공요금 심의위원회'와 같은 사회적 합의기구를 구성하여 공공요금에 대한 합리적 결정체계를 수립하는 것도 국민 부담 전가 논란을 줄일 수 있는 방법이라 할 것이다.

2) 수익사업 헐값 매각, 민영화의 기초 마련

공공기관 부채관리를 공공기관 개혁의 최우선순위에 놓게 되면 공공기관이 반드시 해야 하는 필수 공공사업마저 포기해서 자칫 공공기관의 공적 역할마저 붕괴될 우려가 있다. 이와 관련하여 이번 공공기관 정상화 대책에서 부채관리를 위한 제도적 기반의 하나로 제시된 구분회계 제도가 공기업 민영화의 토대로 작용할 수 있음에 유의해야 한다. 구분회계 제도를 도입할 경우 수익이 나는 사업과 수익이 나지 않는 사업을 구분하여 부채관리를 효율적으로 할 수 있다. 문제는 공공기관이 부채비율을 낮추고 유동성을 확보하기 위해 이렇게 회계가 구분되어 매각하기 용이한 수익사업을 민간에 헐값으로 매각할 수 있다는 점이다. 수익이 나는 사업을 따로 떼어내어 자회사 설립 등

을 통해 민간사업자에게 넘기는 식으로 분할 민영화가 훨씬 용이해지는 것이다. 자회사는 기술적으로 언제든지 조직을 분리, 매각할 수 있기 때문이다. 자회사로 분류되면 회계를 따로 떼어내어 평가하기 때문에 성과 압박을 더 많이 받을 수밖에 없어 모조직에도 영향을 끼치게 된다.

과거의 전례도 있다. 토지의 관리·처분·담보신탁을 담당하는 한국토지신탁이 대표적인데, 지난 1996년 한국토지공사가 100% 출자한 자회사였으나, 2008년 감사원이 민영화 또는 구조조정 대상으로 분류하면서 2010년 5월 민영화되었다.¹⁶⁾

현재 논란이 되고 있는 수서발 KTX 자회사도 마찬가지이다. 코레일은 12월 10일 임사이사회를 열어 출자지분을 41%로 하는 수서발 KTX 법인 설립을 의결하면서 이 자회사는 코레일 계열사라 밝혔다. 민영화 수순이 아니라고 한다면, 동일한 기능을 분할해서 코레일에 1,417억원의 순손실을 발생시킬 만큼 비효율적으로 만드는 셈인데, 이것은 정부가 추진하고 있는 공공기관 정상화 대책에 역행하는 것이다. 이번 코레일의 이사회 결정이 정상화 대책에 부합하는 조치라면, 코레일에 부담을 주든 말든 철도 민영화를 추진하겠다는 정부의 강한 의지를 표명하는 것으로 봐야 한다.¹⁷⁾

기재부 산하기관인 한국조세재정연구원도 공공기관 부채 대책으로 4대강 살리기와 해외자원개발 사업 등 이명박 정부가 공공기관을 활용해 시도한 역점 사업 상당수를 전면 재검토해야 한다고 하면서, 현행 사업방식을 유지하면서 사업규모를 다소 축소하는 정도로는 부채문제를 해결할 수 없는 만큼 사업을 중단하거나 대폭 축소하고, 일부 비공공요금 사업에 대한 근본적인 사업조정 검토가 필요하다고 밝혔다. 근본적인 사업 조정에 대해서는 명확히 하고 있지 않지만, 민영화까지 포함하는 내용으로 볼 수 있다.

정상화 대책은 상시 기능점검 과정에서 일률적인 인원감축을 통한 구조조정, 국민의 필수적인 공공수요와 직결되는 기관의 민영화는 지양한다고 덧붙이고 있으나, 이렇게 일부러 언급하는 것 자체가 구조조정, 민영화 가능성이 있음을 시사한다. 최근 각 부처별 주도하에 행해지고 있는 철도공사 분할 민영화, 민자발전 활성화를 통한 전력민영화, 가스 경쟁도입을 통한 가스공사 우회적 민영화, 영리병원 허용 등을 통한 의료 민

16) 뉴스핌, “[공공기관 정상화] 알짜사업 매각 ‘민영화 논란’ 우려,” 2013.12.11.

17) 7월 8일 발표된 공공기관 합리화 정책 방향은 기존 공공기관에 대한 상시적 기능점검체계 구축을 하겠다고 하면서, 유사·중복 기능 조정, 기관 통폐합 등 구조조정도 하겠다고 적시했다. 그리고 공공기관 정상화 대책도 방만경영 개선을 위해 상시적인 기능점검을 실시하겠다고 하면서, 공공기관별 운영실태를 전반적으로 점검하여 불필요한 기능 확대, 민간부문 성장을 저해하는 요소, 유사·중복기능 등을 축소·조정한다고 밝히고 있다. 철도 이사회의 수서발 KTX 주식회사 설립 결정이 공공기관을 하나 더 만드는 것이라고 한다면, 정부의 정상화 대책과는 달리 유사·중복기능, 아니 자기 자신의 동일 기능을 확대하겠다는 것이고, 결국은 조직의 비효율적인 요소를 만들어 나가겠다고 선언하는 것과 다르지 않다.

영화 등도 공공부문 구조조정 내지 민영화 정책이라며 추진되고 있는 것은 아니다. 모두 경쟁체제 도입, 독점구조의 비효율 제거를 위한 산업구조 개편, 경쟁력 강화 등의 명목으로 행해지고 있으며, '기능조정' 방식, 부처별 자율추진의 방식을 취하고 있다.

민간부문 성장을 저해하는 요소를 축소·조정한다고 하여 사실상 우회적 민영화, 유사 민영화를 도모하고 있는 점 또한 유의해서 봐야 한다. 이는 이미 전력 및 가스사업에서 공기업의 비중을 축소하고 민간자본의 몫을 키우는 정부의 일관된 정책방향을 보여주는 것이기 때문이다.

부채과다 기관의 경우 자산매각 활성화를 추진한다고 명시되어 있는데, 공공기관의 자산매각은 자칫 부분 민영화로서, 완전 민영화의 전단계일 수 있다. 특히 부채감축을 명분으로 자산매각 손실에 대해서 불이익 감경 또는 면제한다고 밝히고 있어 자산의 헐값 매각을 부추기고 있는 부분에 대해서는 반드시 재고해야 한다. 당분간 부동산시장이 활기를 띠지 않을 게 분명한 상황에서 유휴자산을 제값 받고 매각하기란 쉽지 않을 것이기 때문이다. 기재부가 제시한 부채관리 수칙에 맞추기 위해 유휴자산을 헐값으로 해외에 매각할 경우에는 국부 유출이 될 수도 있다.

3) 기재부 중심의 관료통제 강화

이번 정상화 대책은 정부가 공공기관 부채문제를 구체적으로 어떻게 해결한다는 것인지에 대한 내용은 없고, 기관 스스로 정상화계획을 작성한다는 원칙을 강조하고 있다. 그 와중에 정상화 대책의 추진체계로서 이전과는 달리 공공기관운영위원회(이하 "공운위")의 역할을 강화하겠다고 밝힌 것은 새롭기는 하다. 문제는 공운위가 관료들과 관료들의 입맛에 맞는 민간위원들로 채워졌다는 점이다. 그 결과, 지금의 공운위 구성과 운영이 지속되는 상황에서 이를 강화하는 것은 오히려 공공기관 문제를 더욱 악화시킬 수밖에 없다. 공운위가 기획재정부 산하기구로서 이에 종속되어 그 거수기로 역할을 하는 한 공운위의 강화는 기획재정부 관료 권력의 강화로 귀결될 것은 불을 보듯 뻔하다.

실제 정상화 대책에서는 공운위가 공공기관 정상화를 실질적으로 관리·감독할 수 있도록 역할을 강화하겠다고 하면서, '공공기관 정상화 협의회'의 구성·운영을 제시하고 있다. 정상화 협의회는 이행상황을 점검하여 시정조치토록 하고, 필요시 기관장 해임건의를 하는 등 실질적으로 정상화 대책을 책임지는 기구이다. 하지만 정상화 협의회는 기재부 2차관(주재), 각 부처 관련 1급(책임관으로 지정), 민간전문가 등으로 구

성되어 말이 공운위 산하일 뿐 공운위원이 배제되고 기재부가 주도하는 사실상 관료 TF라 할 수 있다. 결국 공공기관 정상화를 명목으로 기재부가 다른 부처들을 줄세우고 골목대장을 하겠다는 의도를 노골적으로 드러낸 것이다.

공운위원이 중심이 되어 정상화 대책을 추진한다 하더라도 문제가 있다. 공운위 역할 강화 방안에 찬성하기엔 공운위의 구성 및 운영상의 문제점이 너무 크기 때문이다. 공운위는 기획재정부에서 내려오는 안건들을 그대로 의결하는 거수기, 산하부서로 전략하였으며, 주요 공기업의 기관장 임명과 공공기관 비상임이사 결정과 관련하여 공운위의 심의·의결을 통한 여과기능이 무력화된 상태이다. 공운위 내에서 실질적 심사권을 쥐고 있는 인사소위원회의 불투명한 운영도 문제이며, 인사선임이 서면회의로 이루어지기도 한다. 더욱이 공운위 구성 및 운영에 다양한 분야 이해관계자의 참여가 결여되어 있다. 따라서 공운법에 명시된 대로 공운위에 노동계를 비롯한 다양한 분야 이해당사자의 참여를 확대하고, 공정성과 전문성을 보강하는 것이 공운위 개편에 있어 시급히 해결해야 할 문제이다.

4) 제2의 선진화 정책 추진

박근혜 정부는 향후 5년간의 공공기관 개혁의 청사진으로 지난 7월 8일 효율성·책임성·투명성을 3대 원칙으로 하는 「공공기관 합리화 정책 방향」을 제시한 바 있다. 공공기관 합리화 정책 방향은 공공기관 경영효율화, 자율·책임경영 체제 확립, 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화를 주요과제로 하고 있다. 합리화 정책이 경영효율화에 초점을 맞췄다면, 이번 정상화 대책은 공공기관의 사회적 책임을 보다 강조하여 잘못된 관행과 현실을 고치려는 개혁작업이라 포장하는 언론도 하지만, 박근혜 정부의 공공기관 개혁의 본질이 불통, 공공기관 노동조합 탄압, 민영화에 있음을 보여주는 정책이라고 해야 마땅하다. 지금까지 공공기관이 비정상이었다고 전제하고, '공공기관 합리화 정책 방향'이 제출하고 있는 문제의식, 주요 과제 등과 모순되거나 동떨어진 사항들을 나열하고 있기 때문이다.

우선, '합리화 정책 방향'에서만 해도 공공기관장 및 감사의 전문성 자격 요건 및 공공기관 임원추천위원회의 독립성을 강화하는 제도개선을 하겠다는 내용이 포함되어 있었으나, 이번 정상화 대책에서는 그런 부분에 대한 언급은 보이지 않는다. 오히려 현오석 부총리는 "현재 기관장이신 분들이 이번에 나온 정상화 대책을 추진하는데 주요한 역할을 하리라고 본다"며 "그 분들에 대한 평가는 결국 성과로 해야 한다"고 말했다.

인사 문제에 대해서는 손 볼 생각이 없음을 분명하게 표명한 것이다.

경영효율화를 강조했던 '합리화 정책 방향'과는 달리 '정상화 대책'에서는 공공기관의 과도한 부채와 방만경영 해결을 최우선과제로 제시하고 있다. 그 연장선상에서 정부는 5개월 전에는 공공기관에 실질적인 경영자율권을 부여하고 불필요한 경영상 간섭과 규제를 최소화하겠다고 했지만, 이번 정상화 대책에서는 부채비율과 방만경영에 대해 소극적인 기관장을 임기 중에라도 해임하겠다고 경고했다.

또한 정상화 대책에서는 기타공공기관에 대해 주무부처가 책임지고 적합한 평가를 시행하되, 인사·재무 등 경영관련 사항에 관한 평가를 의무화하도록 하고, 그 평가 결과를 공운위에 보고하도록 하였다. 하지만 이미 국립대병원이나 정부출연연구기관의 경우 별도의 기관평가를 받고 있으며, 자회사들의 경우도 모회사의 평가를 받고 있다. 따라서 이러한 방안은 주무부처 등의 불필요한 경영간섭을 최소화하여 정관, 직제, 인사, 회계 등에 존재하는 정부부처의 경영관여 근거조항 및 과도한 규제 등을 정비하겠다는 '공공기관 합리화 정책 방향'과 어긋나는 것이다. 이쯤 되면 차라리 '공공기관 합리화 정책 방향' 폐기선언을 하는 것이 타당하다.

오히려 정상화 대책은 이명박 정부 하에서 추진된 공공기관 선진화 정책에 가깝고, 진행되는 양상 또한 유사하다.

<표 4> 경영효율화 계획과 상시적 기능점검 방안의 비교

선진화 정책상의 경영효율화 계획	정상화 대책상의 상시적 기능점검 방안
민간과 경합하거나 민간에서 보다 효율적으로 수행할 수 있는 기능은 민간으로 이양하거나 민간위탁 추진	당초 독점적 공공서비스를 제공하였으나, 민간부문의 성장으로 민간과 경합되는 기능은 축소 또는 민간위탁 추진
여건 변화로 업무량이 줄어든 기능은 수요 변화에 맞춰 인력 축소	시장수요·정책방향 전환 등으로 기능이 축소되었으나, 기존의 기능·조직을 유지하는 경우 축소 또는 기능·조직재설계 추진
전산화 또는 자동화 등을 통하여 업무 프로세스 개선, 기관 내 혹은 기관 간 유사·중복 기능 조정	공공기관간 또는 공공기관과 민간·지자체 간 유사·중복기능을 수행하는 경우 기능조정 또는 기능 통폐합 추진

상시적인 기능점검 실시 방안은 이미 '공공기관 합리화 정책 방향'에서 언급된 내용이기는 하지만, 이번에 발표된 사항은 지난 이명박 정부가 발표(2008.7.22)했던 공기업 선진화 4대원칙인 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화 등을 중심으로 한 구조개편 방안에서 통·폐합되거나 민영화되는 기관을 제외한 모든 공공기관을 대상으로 검

도된 경영효율화 계획을 반복하고 있는 것이다. 사실상 동일한 내용이며, 용어만 바뀌었다.

공공기관의 방만경영 해소를 위해 제시된 정상화 방안들은 이명박 정부의 공공기관 노사관계 선진화를 달성하기 위해 추진했던 정책방안과 유사하다.

정부는 12월 11일 발표한 철도노조 파업 관련 담화문에서 “많은 공기업이 방만 경영에 빠진 주요한 이유의 하나는 국민 불편을 담보로 하는 파업을 보호막으로 삼아 자신들의 잘못된 관행을 고치지 않았기 때문”이라 하였고, 정상화 대책 또한 공공기관의 방만경영 해소를 위해 과도한 보수·복리후생 조정 노력, 성과 등을 집중 점검하는 가칭 ‘보수 및 복리후생 관리’ 평가지표를 신설하겠다고 밝혔다. 또한 단체협약의 별도합의 사항 미등록, 내용을 확인할 수 없는 부실 공시 등을 집중점검하여 발견시 제재를 강화하기로 하여, 이면합의 등을 내년 1월말까지 공시토록 하고, 상반기중 집중 감사하여 미이행 등 적발시 기관장을 엄중 문책할 것임을 적시했다. 이에 따라 기획재정부와 감사원은 내년 상반기 합동감사를 통해 단체협약의 공시 내용의 진위를 확인하고 미공시된 이면 합의가 있는지 여부를 집중적으로 살피기로 했다.¹⁸⁾ 물론 이면합의가 있는 기관도 있을 수 있으나, 그러한 이면합의가 왜 발생했는지에 대해 규명하지 않는다면, 단지 이를 감사하고 기관장 문책을 하는 것만으로 해소되지 않을 것이다.

공공기관 노사관계 선진화 방안도 마찬가지였다. 이명박 정부는 2009년 ‘공공기관 선진화’를 명목으로 공공기관 단협 개약을 시도했고, 노조활동 축소, 성과연봉제 등 성과 중심 임금체계 도입, 복리후생 축소, 인사경영권 참여 배제 등이 강요되었다. 알리오시스템을 통하여 공공기관 경영정보를 투명하게 공개함으로써 국민감시를 활성화한다는 명목으로 노사관계 관련 주요 항목은 물론 노조관련 현황의 공시주기를 단축하였고, 경영평가에서는 노사관계지수를 포함시켜 자발적으로 불합리한 단협 등의 개선을 유도하였다. 즉, ‘노사관계 선진화’를 기관장평가의 평가지표에 포함시키고, 평가비중을 확대하였으며, 심지어 과락제까지 도입했다. 그리고 공공기관장 워크숍, 선진화 워크숍 등을 통하여 기관장 등 임직원과 노사관계 담당자들의 노사관계에 대한 인식 전환과 노사 관계 선진화에 대한 인식 확산을 위해 노력하였다.¹⁹⁾

결국 이번 공공기관 정상화 대책은 공공기관 선진화 정책을 되풀이하고 있을 뿐이며, 선진화 정책을 추진했던 관료들이 또다시 자신들의 권한 강화를 위해 명칭만 ‘정상화’로 바꾼 공공기관 정책을 내놓은 것에 불과하다는 것을 보여준다.

18) 머니투데이, “기재부·감사원, 공공기관 노사 '이면합의' 전수 조사,” 2013.12.16.

19) 대통령실, 『이명박정부 국정백서(제11권 선진화 개혁)』, 2013.

5) 공공기관 노동조합 때리기

공공기관 부채라는 이름으로 이를 뭉뚱그려 공공기관 전반의 방만경영이 문제라고 지적하면서 공공기관 정상화 운운하는 것은 정치적 의도가 있다고 볼 수밖에 없다. 공공기관 부채 문제는 대부분 공공기관이 정부정책을 수행하는 과정에서 누적된 것이므로, 이를 떠넘기고 떠맡은 이들이 누구인지를 밝히고, 책임을 추궁하는 것이 앞으로 이러한 사태를 근절할 수 있는 방안일 텐데, 이를 외면한 채 공공기관 노동자들에게 뒤집어 씌우는 방향으로 가고 있는 것이다. 다른 사안들과는 달리 공공기관 개혁의 이슈는 그 방향과는 무관하게 거의 모든 국민들이 지지를 받고 있기 때문에 이에 파고들수록 국민들의 지지를 이끌어 낼 수 있다고 판단한 것이다.

특히 국회 대정부 질문 과정에서 정홍원 국무총리는 공공기관 부채와 방만경영 문제에 대해 “도덕적 해이 등 여러 문제가 혼재돼 있다”면서 “노사관계에서 노조의 요구를 많이 들어주다 보니 방만하게 흐른 점이 있다”고 주장했다. 공공기관 노동조합의 요구, 단체협약 때문에 공공기관의 부채와 방만경영이 발생했다는 것이다. 현오석 부총리도 정상화 대책을 발표하면서 “공공기관, 심각한 상태인데도 (기관과 종사자들이) 저항만 한다”고 밝혔다. 이러한 주장들이 정상화 대책에 반영되어 있다.

앞에서 밝힌 것처럼, 공공기관의 방만경영 해소를 위해 제시된 정상화 방안들은 이명박 정부의 공공기관 노사관계 선진화 방안의 판박이다. 그 내용은 공공기관 노동조합 때리기이다. 방만경영 중점관리대상 20개 기관뿐 아니라 295개 공공기관 전체의 단체협약 내용을 모두 전수조사하겠다는 정부의 방침은 공공기관 노조와의 단체협약 내용에 개입하여 단체협약 자체에 대해 손을 보겠다는 의도를 노골적으로 드러낸 것이다.

정상화 대책은 기관장이 파업에 따른 문책 때문에 복리후생과 관련한 단체협약을 소신있게 추진하기 어렵다고 지적하면서 기관장이 방만경영을 적극적으로 개선하는 과정에서 발생하는 문제에 대하여 면책해주기로 하였다. 이것은 과거 기관장 평가에서 파업이 발생할 경우 부정적인 평가로 작용하였고, 파업을 유발시킨 책임을 묻는 경우가 많아, 기관장이 과도한 복리후생을 줄이지 못하고 노조에 강하게 대처하지 못하고 있다는 판단에 따른 것으로 보인다. 현재 수서발 KTX 자회사 설립을 놓고 파업에 나선 철도노조에 대해 코레일이 이례적으로 파업 첫날 철도노조 집행부 194명을 업무방해 등의 혐의로 고소·고발 조치하는 한편 12월 15일 현재까지 파업 참여 노조원 7,929명을 직위해제하는 등 강력 대응에 나선 것도 이러한 정상화 대책에 호응하는 측면이

있다.

공공기관에게 파업권 자체가 사실상 부여되지 않은 결과 실제 공공기관에서 파업이 발생하는 경우 자체가 드문 편인 것을 감안하면, 노동조합과 비타협적으로 갈등을 빚다가 파업이 일어나더라도 책임 추궁을 하지 않을 테니, 파업을 유발할 정도로 강력하게 노동조합을 밀어붙이라는 주문이나 다름없다.

결국 정부가 발표한 공공기관 정상화 대책은 '정상화'와는 아무 관계도 없고, 오히려 공공기관 운영의 '비정상화'만 재촉할 뿐이다.