

경제혁신 3개년 계획 세미나 토론요지

김 종 석(홍익대학교 교수)

1. 공기업 개혁

[현 정부의 공기업 개혁 정책]

- “감사원 감사를 통해 공기업의 방만한 경영을 시정하라”
- “불필요한 자산을 매각해서 부채를 줄여라”
- “과도한 복지혜택을 축소하라”
- “민영화는 하지 않는다.”

1. 현 정부의 공기업 개혁은 과거의 잘못을 시정하는 정벌적 개혁

- 잘못된 경영 관행과 부채 누적을 초래한 종래의 구조적이고 환경적 요인을 그대로 둔 채 과거로부터 누적된 비정상적인 증상만을 정상화하는 공기업 개혁은 일과정 대중요법으로서 다시 몇 년 후에 유사한 조치를 반복해야 할 것임.
- 불필요한 자산을 시한을 정해 강제적으로 매각하는 것은 헐값 매각 또는 특혜 논란을 불러올 수 있음. 한국경제의 침체국면을 고려할 때 공기업들이 계획한 매각 계획은 현실적으로 실행가능할지 여부가 불확실 함.
- 코레일 파업 과정에서 민영화를 마치 해서는 안 되는 나쁜 정책으로 인식되도록 한 것은 향후 다른 분야 공기업 개혁에 제약 요인이 될 것임.

2. 잘못된 관행의 원인인 지배구조와 기업환경 요인을 개혁해야

- 공기업의 방만한 경영과 도덕적 해이는 공기업 종사자의 문제가 아니라 그들이 그렇게 행동해도 되도록 만든 관리체제와 기업환경 때문.
- 공기업의 관료적이고 피동적인 경영관행은 역설적으로 감사원 감사, 국정감사, 공기업 경영평가와 같은 중복되고 강압적인 감사와 획일적 평가 때문.
- 공익성, 효율성, 수익성을 동시에 추구해야 하는 공기업들은 역설적으로 민간기업 보다 더 고도의 창의력과 유연성, 자율성이 필요함에도 그동안의 공기업 정책은 성과보다는 절차, 효율 보다는 형평, 다양성보다는 획일성을 강조하고, 방만한 경영을 정상화하기 위해 강압적인 규제를 반복하여 공기업의 창의력과 혁신의지를 약화시키고 주인의식의 상실이라는 악순환을 반복하였음.

3. 지배구조의 개혁: 국영기업 지주회사의 설립

- 성과주의의 테마색 모델로서, 사업성 국영기업들을 자회사로 소유한 지주회사를 설립하고, 지주 회사의 이사회가 산하 공기업들의 임원을 임명하고, 공기업의 경영을 상시적으로 감시 감독함.
- 정부 부처가 공기업을 산하기관으로 오남용하는 것을 억제하고, 임원의 정치적 임명(소위 ‘낙하산’)을 억제하는 효과를 기대할 수 있음.
- 지주회사의 이사회는 전문성을 가진 민간전문가로 구성하고, 높은 수준의 독립성을 가지고 대통령과 국회에 대해서만 책임을 짐.
- 외국의 경우 공기업이 정부의 직접 통제로부터 멀어질수록 경영성과가 향상된다는 실증연구 결과도 있음.

- 공기업이 담당했던 공공기능은 정부와 공기업 간의 투명한 위탁계약에 의해서 수행하도록 함. 이를 통해 정부 예산 부족을 우회하기 위해 공기업의 부채를 통해 정부사업을 하는 관행을 억제하고 정부사업의 투명성과 책임소재를 분명하게 함.

4. 공기업 기업환경의 개혁: 개방과 경쟁

- 공기업이 독과점적 지위를 가지고 있는 산업에 민간의 참여를 허용 또는 민간에게 사업을 위탁함으로써 공기업과 민간기업간 비교 경쟁을 촉진 (해당 분야: 건설, 주택, 발전, 철도, 가스, 공항, 항만 등)
- 경영권은 정부가 유지 하더라도, 공기업의 주식을 상장하여, 자본시장과 주주들의 기업 감시 기능을 활용하여 공기업의 경영 정상화 도모. 현재 한전, 가스공사, 지역난방공사가 상장되어 있음.
- 가능한 한 공기업 기능의 상당 부분을 민간에게 아웃소싱(out-sourcing)하여 인력증가와 비용 상승 요인을 제거.
- 정부 부처가 관행적으로 공기업에게 몰아주던 일감을 민간에게도 허용하여 정부 예산을 절약하고 비효율적인 공기업은 점차 일감이 소멸되어 시장에서 퇴출되도록 환경 조성하는 것이 필요함.

2. 규제개혁

[현 정부의 규제개혁 정책]

- “규제를 백지상태에서 전면 재검토해서 재구성한다.”
- “규제총량제를 도입해서 규제가 더 이상 증가하지 않도록 한다.”
- “규제개혁장관회의를 대통령이 직접 주재하겠다.”

1. 되풀이 되는 실패한 규제개혁 방식

- 규제개혁장관회의를 설치하고 대통령이 주재하겠다는 것은 좋은 의도에도 불구하고 80년대에 실패한 것으로 증명된 모델. 이는 민간이 건의하고 관료가 수용 여부를 결정하는 ‘상향식’ 규제개혁 모델임.
- 규제개혁이 가시적 성과를 내려면 규제의 필요성과 규제수단의 적정성을 규제집행 부서가 독립적인 평가기구에게 입증하도록 하는 ‘하향식’ 개혁이 필요함. 우리나라에 이러한 하향식 규제개혁을 위한 제도적 장치는 <행정규제기본법>과 <규제개혁위원회>의 기능에 이미 마련되어 있고, 한국의 규제개혁 체계는 세계은행과 OECD에서 다른 나라에 권장하는 모범사례임.
- 행정규제기본법과 규제개혁위원회의 설치 취지는 규제개혁을 정부의 상설 기능으로 정착시켜 규제개혁을 전담하는 공무원이 규제 담당 공무원을 견제하도록 <以官制官> 시스템을 구축하여 제도적으로 (시스템적으로) 접근하고자 하는 것이었음. 그동안 우리나라 규제개혁의 문제는 제도가 미비해서가 아니라, 존재하는 제도가 무력화됐기 때문.

2. 시스템에 의한 ‘집요한’ 규제개혁

- 대통령 직속의 규제개혁 전담기구로 되어 있는 <규제개혁위원회>를 법적 기능을 제대로 하도록 활성화 해야 함. 이명박정부에서 <경쟁력강화위원회>라는 강력하지만 법적근거가 없는 한시적인 조직이 규제개혁을 담당했던 것이 오히려 한계로 작용했음.
- 규제개혁위원회에 장관급 규제개혁 상임위원을 임명하고, 규제개혁위원회 사무처를 그 산하에 두어 확대 강화하고 규제개혁을 경력으로 하는 전문 전담 공무원들을 배치하고 지속적으로 전담 공무원의 전문성을 배양해야 함. 규제개혁위원회를 전담하는 청와대 비서관을 지정하고, 대통령 주재의 보고대회를 정례화 하는 등 규제개혁을 국정의 최우선 순위에 두는 것이 필요

3. 규제의 총량이 아니라 규제의 품질을 관리해야

- 규제 품질을 판단하는 기준을 설정하고, 규제개혁위원회의 규제심사 과정에서 일관되게

이를 적용하여 신설 강화되는 규제에 대하여 꾸준하고도 집요하게 규제 품질을 관리시키는 개혁 방식을 취해야 할 것임 (규제 FLOW 관리).

- ‘규제개혁특별법’을 만들어 규제의 신설 강화에 관한 절차를 규정하고, 현존하는 모든 규제에 대해 3년 이내에 규제의 필요성과 수단의 적정성을 규제개혁위원회에 입증하지 못하면 자동적으로 폐지되도록 하는 규제개혁 특별조치를 검토해야 할 것임 (규제 STOCK 관리).

- 일거에 규제시스템을 붕괴시키고 아파트 재건축하듯이 백지상태에서 규제를 재구성 하겠다는 것은 비현실적 방식. 한국 규제 문제의 본질은 수량이 아니라 품질임. 규제영향 평가제도(RIA)를 엄격하게 시행하여 규제의 신설 강화 단계에서 불량규제의 도입을 억제해야 함.

- 규제영향 평가제도는 이미 선진국에서는 보편화되어 있는 제도적 장치로서, 한국에도 RIA의 법적근거는 있으나, 그 시행이 사실상 사문화되어 있음. 규제영향 분석보고서를 의명의 외부 관계 전문가들이 평가하도록 하여 무성의하거나 왜곡된 분석보고서를 제출한 경우 규제가 위원회 심사를 통과할 수 없도록 의무화 함.