

2008 지방공기업의 운용방향

진 명 기

행정자치부 지방공기업팀장

1. 들어가며

지방공기업은 공공성과 경제성을 추구하면서 주민복지 증진, 지역경제의 활성화, 지역개발의 촉진을 위해 재화나 서비스를 적절하게 공급하기 위하여 지방자치단체가 설립하여 직·간접적으로 운영하는 조직으로, 지역주민의 복리증진과 지역경제 활성화라는 근본목적을 공기업 경영을 통해 얼마나 효율적으로 달성하느냐가 지방공기업에 대한 정책의 근간이 된다고 볼 수 있다.

한편, 공기업은 설립할 때의 목적을 달성하거나 설립된 후 환경이 바뀌더라도 자연스럽게 소멸하지 않고 한번 생기면 사라지지 않는 속성과 공공성의 과도한 인식적 감안 등으로 인하여 비효율·방만 경영의 주체라는 비판의 대상이 되고 있으며, 이로 인한 통폐합 압력, 경영혁신 및 구조조정 압력 논의의 대상으로 회자되는 것이 일상화된 현실이며, 심지어 지방공기업의 영속성을 감안하지 않는 단견적 설립·운영 경향이 있다는 비판과 함께, 이제는 일부 진입제한을 할 필요가 있다는 의견도 있는 것이 현실이다.

그간 상기한 지방공기업의 본래적 기능을 극대화하고 부수적으로 발생하는 일부 역기능을 억제하기 위하여, 경영평가 및 경영진단이라는 대표적·기본적인 통제 기능을 활용함과 아울러, 부실 공

업에 대한 구조조정 추진 등 제도개선 방안을 모색해 왔으며, 이러한 노력은 그동안 일정정도 성과를 거두었음도 사실이다. 그러나 지속적인 상기의 조치에도 불구하고, 관행적·경험적 공기업 설립·운영에 따른 일부 부작용이 여전히 존재할 뿐만 아니라, 경험적·점증적 평가기법과 관행, ‘자치단체의 담당직원보다는 못한 공기업 (이)사장’이라는 자조로 표현되는 자율의 제한 등 구조적·행태적 모순이 지속되고 있는 점을 부인할 수 없다. 따라서, 이러한 문제점을 해소하기 위하여 기존의 경영평가·진단 뿐만 아니라, 경영혁신의 틀을 구조적으로 재정비 할 필요성이 있는 한편, 설립 자치단체의 일상적 간섭을 제도적으로 제한하여 경영의 효율화를 위한 자율성을 강화할 필요성도 제기되고 있다.

이하에서는 2008년 지방공기업 운용방향의 핵심인 - 어쩌면 평범하다고도 볼 수 있는 - 설립·운영 측면에서의 지방공기업 책임성·투명성·자율성을 강화할 수 있는 방안과 함께, 통제기제의 효율화 방안을 주로 논의할 예정이다.

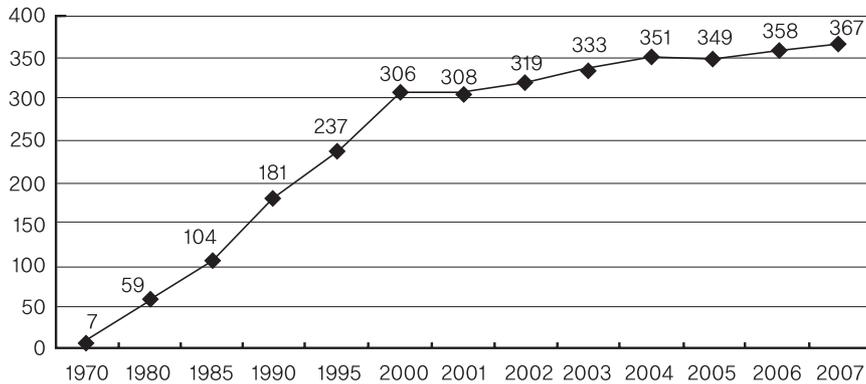
II. 지방공기업 운영실태

1. 지방공기업 현황

지방공기업 수는 '07년 6월 30일 현재 367개로, '99년 지방공기업 설립허가권 지방이양 후 지속적인 증가 추세를 보여 왔다. 즉, 1970년 불과 7개(상수도6, 지하철1)의 사업으로 시작된 지방공기업은 그간 날로 늘어나는 주민의 욕구와 수요에 대응하고 지역경제 활성화를 위한 각종 개발사업을 추진해 오면서 그 수와 기능이 지속적으로 확대·강화되는 모습을 보이고 있는데, 1980년 이후 지방공기업의 수적 증가양상은 <그림 1>을 통해서 이를 확인할 수 있다.

〈그림 1〉 지방공기업 수의 변화

단위 : 개



자료 : 행정자치부, 지방공사·공단현황

한편, 지방공기업의 기능을 예산을 중심으로 볼 경우 2006년도 전체 지방공기업의 예산은 37조 3,949억원으로, 같은 기간 지방예산 규모 101조 3,522억원의 36.9%에 해당하는 규모인데, 동 의미를 단순하게 표현하면 지방정부 기능의 1/3이상 규모가 지방공기업을 통해서 집행되고 있다고 할 수 있다.

상기에서 언급된 바와 같이 급속한 양적성장이나 지방예산에서 차지하는 비중을 고려할 때, 지방공기업이 지역경제 뿐만 아니라 국가경제에 미치는 영향은 지대하다고 할 것이다. 그러므로 지방공기업의 성공적인 운용 여부가 지방자치와 국가경쟁력 제고에 직결되어 있다는 측면에서 그 중요성이 크다고 할 수 있다.

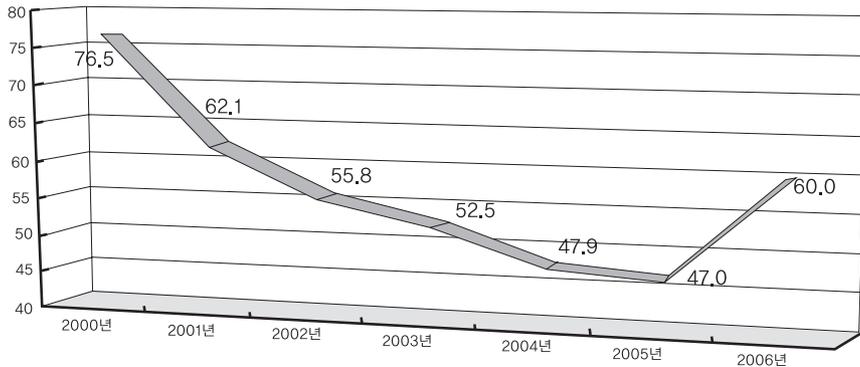
2. 지방공기업 경영성과

먼저, 지방공기업의 재무상태를 살펴보면, 2006년도 총 자산규모는 95조 3,494억원으로 부채 35조 7,421억원, 자본 59조 6,073억원이며 부채비율은 60.0%로 나타났다. 〈그림 2〉의 연도별 부채비율을 살펴보면 '00년도 이후 점차 부채비율이 감소 추세였으나 '06년도 다소 증가하였다. 이는 도시개발·공영개발사업의 수익성 개선으로 잉여금이 증가한 가운데 차입금 상환으로 부채규모가 감소추세였으나, '06년도 신규사업 추진을 위한 자금을 국민주택기금, 사채발행 등을 통해 조달하는 등 부

채규모가 대폭 증가한 것에 기인한 것으로 분석된다. 그러나 동종사업(토지공사 356.5%, 대한주택공사 318.9%)과 비교 시, 지방공기업의 재무안정성은 매우 건전한 것으로 보여진다.

〈그림 2〉 지방공기업 연도별 부채비율

단위 : %

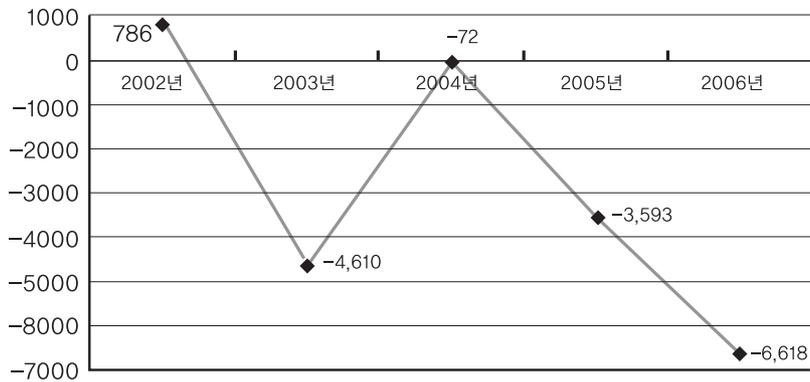


자료 : 지방공기업 결산 및 경영분석

다음으로, 지방공기업의 경영성과를 살펴보면 흑자기업이 182개, 적자기업이 131개로 흑자기업율이 53.1%로 나타났으며, 총괄적으로 '06년도에 △6,618억원의 적자가 발생하여 '05년도에 비해 3,025억원 적자가 증가하였다. 이는 '06년도 대전지하철 개통('06. 3, '06년 △213억)과 부산교통공사의 지방공사 전환('06. 1, '06년 △1,436억) 등으로 인해 지하철 손실이 크게 증가하였으며, 하수도 사업의 경우 하수처리장 증설 및 처리장 완공으로 인한 감가상각비 및 관리비 증가 등으로 매년 적자폭이 커지고 있는데 기인하는 것으로 분석된다. 〈그림 3〉을 보면 연도별 변동폭이 큰 것을 볼 수 있으며, 이는 대부분 도시개발사업에 의한 것으로 사업특성상 초기 선투자 비용으로 고정부채 증가가 필연적으로 수반됨에 따라 금융비용 등도 함께 증가되어 손실이 대폭 증가하는 한편, 사업완료시 부동산 호황 등으로 인해 수익이 증가하여 연도별 변동폭이 큰 것으로 분석된다.

〈그림 3〉 지방공기업 경영실적(당기순이익)

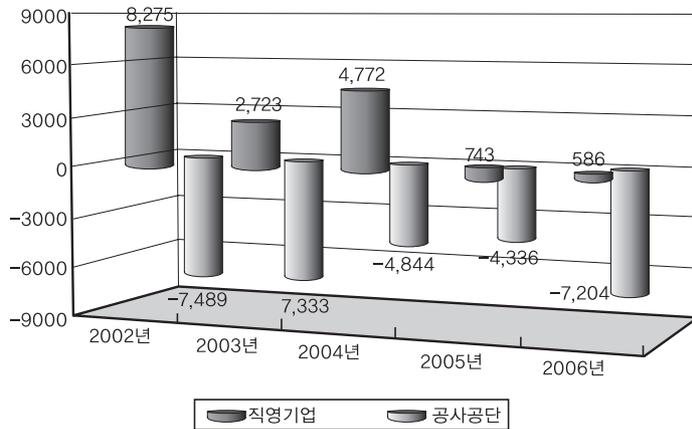
단위 : 억원



좀 더 세부적으로 직영기업과 공사공단을 살펴보면 〈그림 4〉에서 보는바와 같이 직영기업의 경우, 연도별 변동폭이 크긴 하지만 꾸준히 흑자를 기록하고 있는 것으로 나타났다. 또한 공사·공단의 경우에는 적자를 기록하고 있지만 적자의 규모는 매년 감소 추세를 보이고 있다. 다만 '06년도 다소 부진한 양상을 보이고 있으나, 이는 특히 적자의 대부분이 지하철공사('06, △8,556억원)에서 비롯된 것으로, 이 부분을 제외할 경우에는 오히려 흑자를 시현하고 있어 공사·공단의 경영실적은 내용상 개선되고 있다고 볼 수 있다. 지하철공사의 적자는 지하철 건설시 발생한 원리금 상환에 따른 부담과 원가의 50% 수준에 불과한 요금체계에 기인한 것으로 분석된다. 결국 지방공기업이 공급하는 공공서비스는 대부분 예산을 통해서 집행되며 흑자를 내기가 어려운 사업임에도 불구하고 적자의 폭이 오히려 감소하고 있다는 것은 그만큼 경영실적이 개선되고 있다는 반증이다.

〈그림 4〉 지방직영기업 및 공사·공단 경영실적(당기순이익)

단위 : 억원



자료 : 지방공기업 결산 및 경영분석

다음으로, 지방공기업의 경영성과를 살펴볼 수 있는 실질적 척도가 바로 경영평가이다. 2006년 경영평가는 188개(공사·공단 96개, 직영기업 92개)기관을 대상으로 지난해 5월부터 8월까지 4개월간 실시하였으며, 경영평가단은 대학교수·공인회계사·연구원 등 각계의 전문가를 포함하여 16개 반으로 구성·운영하였다.

지난해 경영평가 결과를 살펴보면, 지방공기업간 선의의 경영개선 경쟁분위기 조성을 통해 전반적으로 경영실적이 향상되고, 고객만족과 성과지향의 경영혁신문화가 점차 정착되고 있는 것으로 나타나고 있으며, 이는 경영평가가 지방공기업의 경영실적을 나타내주는 척도이면서 동시에 지방공기업의 경영개선을 유인하는 작용을 하고 있음을 알 수 있다. 특히 고객만족도 점수가 2004년도 59.50점에서 2006년도 66.80점으로 크게 높아져 고객지향의 지방공기업으로 자리 잡아 가고 있음을 볼 수 있다.

- 경영평가 결과(평균) : ('04)81.64점 → ('05)81.78점 → ('06) 82.82점(+1.04점)
- 고객만족도조사 결과(평균) : ('04)59.50점 → ('05)63.70점 → ('06)66.80점(+3.1점)

다만, 일부 기초자치단체가 설립한 공기업은 목표의 불명확, 자치단체의 지원미약, 당기순손실 발생 등 경영환경 변화에 적절히 대응하지 못하여 좀더 근본적이고 구조적인 대책이 필요한 것으로 나타나고 있다.

Ⅲ. 2008 지방공기업의 운용방향

1. 기본방향

2008년 지방공기업 운용방향은 ‘하늘에서 떨어진’ 만병통치의 기능을 지향하는 것이 아니다. 오히려 기존의 자율·책임과 성과지향의 공기업 운영방향을 계승하면서 그간 간과해 온 미비점을 보완하여 상식적인 수준의 개선을 지향한다는 의미가 더 크다고 할 수 있다. 즉, 2008년 지방공기업 운용의 기본방향은 지방공기업의 책임성과 투명성의 확보, 주민중심의 효율성 있는 생활서비스 제공, 방만한 기업경영 등 공기업의 구조적 문제 극복, 지속가능한 경영혁신 시스템 구축을 통하여 공공성과 기업성의 조화로운 구현을 이루고, 나아가 이를 통한 고객만족과 성과창출의 일류 지방공기업 육성을 목표로 하고 있다.

2. 지방공기업 평가제도의 획기적 개선

가) 평가의 객관성·공정성 제고방안

경영평가는 객관성과 공정성이 생명이라고 할 수 있다. 객관성과 공정성이 담보되지 않는다면, 경영평가의 대의를 잃는 것이고, 이는 경영평가에 대한 불신과 함께, 나아가 그 후발 효과인 경영개선 유도 효과도 반감되게 될 것이다. 이에 따라, 금년부터 지방공기업 경영평가에 대한 객관성과 공정성을 더욱 강화하는 방안을 다각도로 적극 추진할 예정이다.

그 첫 번째 방안은 평가결과에 대한 이의신청 및 조정위원회제도의 도입이다. 그동안의 경영평가는 평가주관기관의 평가 후, 경영평가위원회를 거쳐 등급발표만을 하는, 철저한 공급자 위주의 경영평가라고 해도 과언이 아니었다. 피평가 기관은 경영평가 보고서를 제출하고 평가를 받은 후에는 평가 결과에 대한 어떠한 피드백도 받지 못하여 일방적 평가라는 느낌을 지울 수 없었을 것이다. 따라서 앞으로는 평가오류, 사실과 다른 경영평가보고서 작성에 대비하여, 경영평가 후 평가결과를 해당 피평가 기관에 송부하여 피평가 기관이, 평가 시 사용된 계량자료 등을 검증하여 평가의 근거가 되는 계량자료의 오류 여부를 확인할 수 있도록 할 예정이다. 아울러, 일부 비계량 지표도 해당 평가군의 평가위원 전체가 모인 내부 조정위원회에서 상호 검증을 하도록 추진함으로써, 평가위원 개인의 주관적 판

단을 가급적 배제할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 평가점수 이의신청 내용에 대하여 검토, 필요시 조정토록 할 계획이다.

두 번째로, 개별 공기업의 평가보고서 제출 시, 허위자료를 제출하는 경우의 제재방안 강화이다. 허위자료 제출은 경영평가에 대한 공정성과 신뢰성을 저하시키는 것으로 원천적으로 막아야 할 악의적인 도덕적 해이의 전형적 양상이다. 이에 따라, 피평가 기관이 허위자료를 제출한 것이 발견될 경우에는 해당지표의 점수를 부여하지 않을 뿐만 아니라, 평가위원회 심의를 거쳐 경영평가(사장평가)등급 최소 1단계 하향조정, 사장평가(임원포함) “마” 등급 부여, 성과급이 과다 지급된 경우 발견된 다음 년도 성과급에서 감액 등 강도 높은 제재방안을 강구할 계획이다. 아울러, 허위자료 제출여부는 평가 시 당장 발견해 내지 못할 가능성이 많으므로, 최근 5년 이내의 감사원 감사결과, 평가보고서의 홈페이지 또는 포털공개를 통한 지방공기업간 상호검증 등 방법을 활용하여 오랜 기간이 지난 후에도 발견될 수 있도록 유도할 계획이다.

세 번째로, 경영평가단 풀(pool)제를 개선·확대할 계획이다. 경영평가단 풀제 운영을 통한 평가의 객관성 제고를 도모하고자 금년부터 pool 규모를 확대할 뿐만 아니라, 동일 평가위원의 3년 이상 동일 사업유형에 대한 평가 배제원칙을 적용토록 하여 평가의 객관성을 제고토록 할 예정이다. 또한 평가직후 평가자의 성실성, 전문성, 공정성, 객관성 등에 대한 설문조사를 실시하여, 일정 기준에 미달한 위원과 전체 순위에서 하위 일정비율에 해당하는 평가위원에 대하여는 교체를 추진하는 등 평가의 객관성·공정성 제고방안을 강화할 예정이다.

나) 평가시기 등의 적실성 확보

지금까지의 경영평가는 경영평가계획 확정(3월)→경영평가 실시(5~8월)→경영평가등급 심의·결정(10월)의 절차를 거치도록 되어, 평가지표와 방법 등이 평가 대상년도 사업종료 후 시달됨으로서, 경영평가의 가장 중요한 기능인 환류기능 역할 및 철저한 평가준비가 시기적으로 불가능한 등 일부 미흡하다는 지적을 받아왔다. 결산 및 공인회계사의 결산검사 시기 등의 문제로 불가피한 점이 없지 않았음에도 평가계획 결정 및 평가시기를 앞당겨야 한다는 일부 지적에 대한 변명으로는 빈약한 측면이 없지 않다.

이에 따라 '08년도 경영평가부터는 평가계획을 평가 대상년도 1/4분기까지 통보토록 하여('09년도

초에 실시하는 '08년도 평가지표를 '08년도 1/4분기 내 통보) 피평가 기관이 미리 평가지표에 따른 준비를 할 수 있도록 하고, 평가결과 발표 시기도 9월 이전으로 하여, 평가보고서 배부가 늦어 다음년도 업무계획에 반영이 곤란한 문제점 등을 일소토록 할 계획이다. 다만, 정책준수지표 등 가변적인 지표는 하반기에 보완·통보할 예정이며, '07년도 경영평가의 경우, 제도전환의 과도기임을 감안하여 기존의 시기·절차에 따라 평가를 실시할 계획이다

다) 고객만족도 평가제도 개선

지금까지의 고객만족도 평가는 점수의 산정에 초점을 둘 뿐만 아니라, 낮은 설문조사 비용으로 고객만족도 제고를 위한 상세정보의 제공이 불가능한 측면이 있었다. 즉, 고객만족도 조사결과 무엇이 미흡하고, 어떤 분야를 개선해야 하는지를 개별적으로 환류를 받아야 함에도, 예산 등의 문제로 이러한 환류절차가 미흡하였다. 따라서, 앞으로는 고객만족도 평가결과 뿐만 아니라, 분석결과까지 통보하도록 함으로써 개별 공기업의 구체적 개선을 유도하도록 할 예정이다. 이를 위하여 고객만족도 조사모형 개발을 추진하고, 면접조사 방식에서의 일원화, 고객만족도 조사시기 단축(8~9월→상반기)등을 추진하고, 이에 따른 필요 예산은 수익자 부담원칙을 적용토록 하되, 지방공기업의 열악한 재정상황을 감안, 최대한 낮은 비용으로 고객만족도 조사가 될 수 있도록 추진할 계획이다. 다만, '07년도 경영평가의 경우, 예산·준비시기 미흡 등으로 일부 공사·공단에 대한 시범실시로 같음하며, 시범실시결과 문제점 분석 등을 통하여 '08년도 고객만족도 조사계획 수립시 반영할 예정이다.

라) 평가부담의 완화

모든 조직에서 평가는 불가피하다. 평가 제도를 통한 적당한 자극과 긴장, 환류는 조직의 생존·발전에 있어서도 중요한 역할을 한다. 문제는 평가에 대한 부담이다. 평가에 대한 부담이 클 경우, 평가의 순기능을 상회하여 평가무용론이 나오게 되고, 이는 종국적으로 조직발전과 혁신에 역효과를 가져오게 된다. 지방공기업에 대한 평가도 이를 감안하여 평가유형 및 지표 등을 축소·조정할 계획이다. 우선, 3개년에 걸친 혁신추진에 따른 지방공기업 혁신의 내재화 단계를 감안, 혁신평가를 경영평가와 사장평가에 통합하여 실시토록 할 계획이고, 유사지표에 의한 중복평가에 따른 평가의 비효율성을 일소하며, 핵심지표에 의한 평가를 실시하기 위하여 지표수 및 착안사항을 조정할 계획이다. 다만, '07년도 평가는 과도기임을 감안하여 일부만을 수정하고, '08년에는 기존의 기능별 평가가 아닌 과정별

(계획-집행-산출·결과) 지표로의 수정과 함께 지표도 더욱 축소할 계획이다. 한편, 기존 평가지표가 점증적 수정방식에 따라 증가되어 와 양호한 평가점수를 받는 등의 이유로 오히려 일부 지방공기업이 평가지표 축소에 열의를 보이지 않는 경향도 있음을 인정하지 않을 수 없다.

마) 사장평가지표 별도개발

사장평가는 '06. 10월 지방공기업법 개정으로 도입되어, 그간 경영평가의 일부 지표의 평가결과를 환산하여 평가하여 왔으나, 능력 있는 CEO의 영입 및 경영실적에 따른 인센티브 확행을 위해서는 적실성 있는 평가지표가 필요한 측면이 있었다. 이를 감안, '07년도 경영평가 시 50%는 비전과 미션, 리더십, 공익·윤리경영 등 지방공기업 사장으로서의 자질·능력과 기업경영 추진전략을 평가할 수 있는 지표를 별도로 개발하여 적용하고, 나머지 50%는 당해 공기업의 경영평가를 반영토록 할 계획이다. 한편, 별도의 사장평가 실시에 따른 피평가 기관의 부담을 완화하기 위하여 기존 경영평가 결과를 반영할 수 있는 항목은 경영평가 결과를 그대로 적용할 수 있도록 하고, 최대 7~8개 내외의 핵심 평가지표만을 엄선, 적용할 예정이며, 자치단체장과 사장간 경영성과계약 이행실적 평가와의 중복 우려 등은 추후 심도 있는 검토를 통하여 개선방안을 강구할 예정이다.

3. 지방공기업 경쟁력 강화 지속 추진

재무적 경영실적과 경영평가 결과를 살펴보면 매년 전반적으로 경영성과가 개선 중에 있으며 고객 만족도 또한 높아지고 있음을 알 수 있지만, 이러한 통계적인 분석결과와 달리 실질적으로 주민들이 지방공기업의 경영개선에 대하여 느끼는 체감효과는 다소 미흡한 것이 현실이다.

이러한 정책진단을 바탕으로 2008년도에는 일회성적인 경영혁신을 지양하고 지속적·체계적인 경영혁신을 추진하기 위하여 단기과제, 중기과제, 장기과제로 구분하여 로드맵을 수립·추진할 필요성이 대두되었다. 이를 위하여 2007년 8월 행정자치부, 지방자치단체, 지방공기업, 학계 등 관계자가 참여하는 지방공기업 제도개선 T/F를 구성하고, 11월에 「지방공기업 경영혁신 로드맵(안)」을 마련하여 5대 전략 및 20대 추진과제를 잠정 확정하였다.

가) 지방공기업 자율·책임경영 체제의 확립

지방공기업은 민간경영방식으로 운영되는 공공기관이므로 최대한의 자율성이 보장되어야 하면서도 공공기관으로서의 책임성 또한 확보되어야 한다. 특히, 지난해 일부 국가공공기관 감사들의 외유성 해외출장 등 도덕적 해이와 방만경영 사례들이 보도되면서 주민생활의 접점에서 필수서비스를 제공하고 있는 지방공기업도 자율에 상응하는 책임경영이 재삼 강조되는 분위기이다. 1999년 지방공기업 설립권한이 지방자치단체로 이양되면서 지방공기업이 양적으로 증가하게 되었고, 이로 인하여 다양한 생활서비스를 제공하는 여건이 조성되었지만, 다른 한편으로는 지방공기업이 지방자치단체의 외연확대 수단으로 이용되면서 무분별한 수익사업 진출에 따른 경영부실 및 민간영역의 침해에 대한 우려의 목소리 또한 크다고 하겠다. 이러한 역효과를 방지하기 위해서는 지방공기업의 자율·책임경영체제의 확립이 지방공기업 경쟁력 제고의 첫걸음이 되어야 할 것이다.

먼저, 기초자치단체와 광역자치단체간의 중복투자 및 민간영역에 대한 침해 방지 등 지방공기업의 설립타당성을 확보하기 위하여 설립타당성심의위원회의 민간위원 과반수 참여, 설립검토 용역기관의 자격요건 강화, 설립절차 표준매뉴얼 제공, 설립 전 기초자치단체와 광역자치단체간의 공동출자 방안 등의 긴밀한 협의·조정 추진등 지방공기업 설립요건의 강화로 책임성을 확보해 나갈 계획이다.

둘째, 지방공기업의 자율·책임경영체제를 확립하기 위해서는 내부견제와 감시의 핵심인 이사회가 제대로 역할을 수행하는 것이 무엇보다 중요하다. 2008년도에는 이사회의 기능을 강화하기 위하여 조직, 인사, 예산, 복리후생 등 지방자치단체 권한의 이사회로의 대폭 이양추진, 지방자치단체 공무원의 당연직이사 참여 축소 및 민간이사 확대, 비상임이사에 대한 정기적인 업무보고 및 이사회 안건의 사전설명 등 지원체계의 마련, 이사회 의사록의 주민공개 등을 추진할 계획이다.

나) 지방공기업 경영의 효율성 강화

지방공기업은 공공적인 목적으로 설립되었지만, 대규모의 적자가 발생되어 지방자치단체에 재정부담을 가중시키는 요인이 된다면 공기업으로서의 설립취지에 부합할 수 없을 것이다. 그러므로 지방공기업이 공공성과 효율성을 조화롭게 구현하면서 주민들이 필요로 하는 생활서비스를 차질 없이 제공할 때 바람직한 모습으로 신뢰를 얻게 될 것이다. 2008년도는 지방공기업의 효율성을 강화하기 위하

여 만성적인 적자를 발생하고 있는 지하철사업의 적자구조를 탈피하기 위한 방안을 모색하고, 지방공기업별로 노사갈등의 요인이 되고 있는 보수 및 성과급제도를 거시적 측면에서 효율적으로 개선할 계획이다.

첫째, 그간 강력한 경영혁신과 적실성 있는 경영평가로 지방공기업의 전반적인 경영성고가 개선되고 있지만, 지하철사업은 만성적인 적자구조에서 벗어나지 못하고 있으며, 지방자치단체 총부채 규모의 60% 이상을 차지하고 있다. 이에 따라 2008년도는 지하철사업의 적자해소를 중점적으로 추진해 나갈 계획이다. 우선 지하철 사업의 만성적인 적자구조에 대한 정밀한 실태분석을 토대로 하여 노인 등에 대한 무임수송비용 및 비합리적인 요금체계, 타법인에 대한 출자제한, 지하철 시설의 짧은 내구연한 등 정책적인 요인과 인력 및 조직관리, 특별성과급제도 등과 같은 운영적 요인을 분리하여 개선대책을 마련·추진할 계획이다.

둘째, 보수제도는 유능한 전문인력을 지방공기업으로 유인하고, 재직자로 하여금 안정적인 직무수행과 함께 경영성고를 높일 수 있도록 발전적인 운영이 되어야 하지만, 개별공기업 입장에서는 노사갈등의 중요한 요인으로 되기도 한다. 특히, 각종 수당의 방만한 설치·운영 등 임직원의 도덕적 해이로 인한 경영악화는 여론의 비난을 받기가 쉬운 측면이 있으므로, 2008년도는 보수제도의 합리적인 관리를 위하여 인건비 인상율의 적정산정을 위한 명확한 기준 설정, 지방공기업별 특성과 여건을 반영한 탄력적인 인건비 인상을 적용, 편법적인 수당 신설을 방지하고 합리적·체계적인 보수제도 운영을 위하여 기관별 보수표준모델을 마련할 계획이다.

셋째, 임직원의 경영개선 노력을 유도하기 위한 취지에 부응할 수 있도록 하기 위하여 보다 실효성 있는 인센티브 제도의 개선이 요구된다. 특히 올해부터는 그간 논란이 되어왔던 경영평가 결과 최하위등급인 “마” 등급을 받은 기관의 임직원에 대해서는 기관성과급을 지급하지 않으며, 공공기관의 비정규직 종사자들에 대해서도 지방공기업의 특성과 업무성격 등을 종합적으로 반영하여 자율적·합리적으로 성과급을 지급할 수 있도록 하였다. 또한 그간 특별성과급 제도가 흑자를 유인하는 제도로만 운영되었다는 지적을 반영하여 적자감소 기관에 대해서도 특별성과급이 지급될 수 있는 방안을 적극적으로 검토할 계획이다.

다) 지방공기업 경영의 투명건전성 강화

지방공기업의 지속적인 증가와 규모의 확대에 따라 경영의 책임성과 투명성에 대한 요구가 높아지고 있는 것은 당연한 일이고 발전적인 측면이기도 하나, 아직 이에 대한 여건은 성숙되어 있지 못한 것이 현실이기도 하다. 행정자치부는 지난해 11월 지방공기업 경영정보공개시스템(지방공기업 클린아이, Clean-Eye)을 구축하여 대국민 서비스를 시작함으로써 주민·여론 등 외부통제를 위한 기반을 마련하였으며, 2008년도는 보다 실질적인 후속조치와 지방공기업의 자체적인 투명건전성을 강화하기 위한 내부통제 시스템을 강화해나갈 계획이다.

첫째, 지난해 구축된 지방공기업 경영정보공개시스템은 기관별 일반현황, 사업성과, 재무현황 등 6개 분야 38개 항목에 대한 경영정보를 공시하고, 통합 경영공시에 관한 법적근거를 마련하는데 치중하였다면, 올해는 시스템의 고도화 사업을 통하여 주민이 보다 편리하고 실용적으로 이용할 수 있도록 할 계획이다. 이를 위해 시스템 이용자에 대한 만족도 조사를 토대로 하여 그래픽 기능, 비교검색 기능, 온라인 경영평가 기능을 보강하고 시스템 운영자 설명회 등을 통하여 홍보를 강화하고, 아울러 경영평가지표에 “포털사이트 이용실적”을 반영하여 지방공기업의 경영공시 활성화를 유인할 계획이다.

둘째, 지방공기업의 투명성·건전성 강화를 위해서는 외부통제와 함께 지방공기업의 자발적인 자구노력이 있어야 한다. 특히 내부견제와 감시의 핵심기구인 감사제도가 제대로 수행되어야 하나, 지난해 국가공공기관 감사들의 부적절한 해외연수로 이에 대한 신뢰도가 높지 못한 것이 또한 현실이다. 2008년도에는 효율적인 내부통제 시스템을 강화하기 위하여 감사의 자격요건 및 임명절차에 대한 객관성과 투명성을 높이고, 감사의 역할강화를 위한 각종 지원시스템을 마련할 계획이다. 특히 지방공기업의 부패방지과 윤리의식 제고를 위한 반부패·윤리경영의 파수꾼으로서의 역할을 수행하도록 컨설팅 중심의 실효성 있는 내부감사를 강화하고 감사결과를 공시하도록 할 계획이다.

셋째, 지방공기업 회계의 투명성과 신뢰성을 제고하기 위하여 현행 회계감사제도를 대폭 개선할 계획이다. 특히 현행 외부 회계감사인의 선임시기가 “사업연도 종료 후 2월 이내”로 제한되어 있어 지속적이고 실효성 있는 경영컨설팅이 어렵다는 지적에 따라 “사업연도 개시일로부터 4월 이내”에 선임토록 하여 연중 상시적인 회계감사가 이루어지도록 할 계획이다.

라) 지방공기업 경영개선 역량강화

지방공기업이 지속적인 경영개선을 통하여 경쟁력을 강화하고 주민의 신뢰와 사랑을 받기 위해서는 지방공기업 내부의 역량을 강화시키는 것이 무엇보다 중요한 요소라 할 수 있다. 이를 위하여 2008년도에는 지방공기업의 구성원인 임직원의 업무능력을 발전시키고, 지방공기업간 경영혁신 네트워크를 활성화하고, 특히 지방공기업의 재정역량을 강화시켜 나갈 계획이다.

첫째, 경영혁신 네트워크의 활성화를 통하여 개별 지방공기업 차원의 경영혁신을 넘어선 보다 종합적이고 유기적인 경영개선 지원·협력문화를 정착시켜나갈 계획이다. 2008년도에는 지방공기업이 환경변화에 적극적이고 능동적으로 대처하여 경쟁력 있는 조직으로 발전할 수 있도록 행정자치부, 지방자치단체, 지방공기업, 관련분야 전문가 등이 참여하는 “문제해결형 T/F”를 확대 운영할 계획이다. 이를 위해 2008년도는 지난해 8월 구성되어 운영중인 4개 T/F(설립운영제도개선 T/F, 재정회계제도개선 T/F, 상하수도 제도개선 T/F, 평가 제도개선 T/F)이외에 “지하철 적자해소 대책마련 T/F”를 구성·운영하여 문제점에 대한 객관적인 실태분석과 적실성 있는 개선대책을 마련할 계획이다.

둘째, 지방공기업의 경영개선을 이루기 위해서는 재정역량을 강화시켜나가는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다. 이와 관련하여 지난해 5월 지방공기업법 개정으로 지방공사가 발행하는 채권에 대해서도 특수채 지위를 확보하여 공공사업을 위한 자금조달을 안정적이고 원활히 추진할 수 있도록 한 것은 획기적이라고 할 수 있다. 2008년도에는 지방공사채의 특수채 지위확보에 따라 종전보다 엄격한 공사채 승인심사 시스템을 정비할 계획이며, 아울러 지방공사의 사업규모와 역량확대에 상응하도록 행정자치부의 공사채 발행 승인기준을 합리적으로 현실화 시켜 나갈 계획이다.

IV. 마치며

주민들로부터 사랑과 신뢰를 받는 지방공기업으로 나가기 위한 2008년 지방공기업 운용방향에 대하여 경영평가, 경영혁신이라는 두 가지 접근방법으로 살펴보았는데, 이를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 경영평가는 지방공기업 발전의 중요한 유인장치로서, 현재와 같은 긍정적 성과를 지속적으로

가져올 수 있도록 하기 위하여 평가결과에 대한 이의신청 및 조정위원회 제도 도입, 허위자료 제출에 대한 제재강화, 경영평가단 pool제의 강화 등 평가의 공정성·객관성 제고방안, 경영평가 시기 및 평가결과 환류기간의 적실성 확보, 평가결과 환류 강화를 위한 고객만족도 평가제도 개선, 평가유형의 통합 및 핵심 평가지표로의 축소·조정, 사장평가지표 별도개발 운용 등 다양한 방안을 추진할 예정이다.

둘째, 경영혁신의 경우, 지방공기업의 자율·책임경영 체제의 확립을 위하여 기초자치단체와 광역자치단체간 중복투자 및 민간영역에 대한 침해를 방지하기 위한 방안을 강구함과 아울러, 설립타당성 심의위원회의 민간위원 과반수 참여, 설립검토 용역기관의 자격요건 강화를 추진하고, 내부건제와 감시의 핵심인 이사회 역할강화 방안을 마련할 계획이다. 아울러, 지방공기업 경영의 효율성 강화를 위하여 지하철 부채 감소를 위한 특단의 대책뿐만 아니라, 보수체계의 합리화 방안, 인센티브 제도의 개선을 추진할 계획이다. 지방공기업 경영의 투명성 강화를 위한 방안으로는 지방공기업 경영정보공개 시스템을 활성화하고, 지방공기업 재정역량 강화를 위한 방안으로 지방공기업 특수채 지위를 유지·강화함과 아울러, 공사채 승인심사 제도의 대폭 개선을 추진할 계획이다.

결국 2008년 지방공기업 운용방향은 지방공기업의 미션인 공공성과 기업성이라는 상호 배타적인 가치를 조화롭게 이루어 가도록 유도, 지원해 가는데 그 목적이 있다고 할 것이다. 그러나 이는 마치 두 마리의 토끼를 동시에 잡는 것과 같이 어렵지만, 어느 하나만의 성과달성만으로는 주민들로부터 높은 평가를 받을 수 없을 것이다. 무엇보다도 이 두 가지의 상충된 특성에 대해 균형을 맞춰가면서 급변하는 환경에 적응하고, 나아가 지역의 특성까지 고려한 차별화된 경영전략이 수립·추진되어야 할 것이다. ☺

