

지방공기업 경영혁신 추진방향

서 덕 모

행정자치부 균형발전지원관

I. 들어가며

우리나라의 지방공기업은 지난 1969년 지방공기업법이 제정된 이후 상·하수도와 공공의료 부문 및 도시철도 등의 사업분야에서 민간부문이 담당하기 어려운 서비스를 제공하면서 주민복지 증진 및 지역경제 활성화에 기여하여 왔다.

제도도입 초기인 1970년에는 불과 24개의 공기업으로 시작되었으나, 지방자치가 정착되면서 날로 증가하는 다양한 주민수요에 대응하고 지역경제를 활성화하는 과정에서 지속적으로 그 수가 증가하여 2006년 1월 현재 359개가 운영중에 있다. 또한, 지방공기업의 예산규모도 크게 증가하여 2005년도에는 약24조원에 이르게 되어 자치단체 예산의 25.6%를 차지할 정도로 커지게 되었다.

이와 같이 지역경제 및 대주민서비스에서 차지하는 비중이 높아감에 따라 지방공기업의 효율적인 운영과 성과향상이 갈수록 중요한 과제가 되고 있는 실정이다.

이러한 인식에 따라 정부는 그동안 총 8차에 걸쳐 지방공기업법을 개정하여 지방공기업의 경영개선을 위한 노력을 꾸준히 기울여 왔다. 그중 주요한 법개정사항을 보면, 1999년 1월에 지방자치의 성숙에 따른 분권화와 자율화의 추세에 맞추어 종래 행자부장관 권한을 지방자치단체로 대폭 이양함과 동시에 지방공기업에 대한 사후통제 수단으로 경영진단제도를 도입, 부실 공기업에 대한 경영개선명령을 할 수 있도록 하여 경영실적에 따른 사후책임을 강화하였다.

또한, 2002년 3월에는 지방공기업 사장후보추천위원회를 설치·운영하도록 함으로써 공기업 사장인사의 투명성을 강화하였고, 자치단체별로 실시되어 왔던 경영평가를 행자부장관이 종합적으로 행하게 하여 효율적이고 객관적인 경영평가가 이루어질 수 있도록 하였다.

한편, 2004년 12월에 골프장, 스키장 등 체육시설업과 컨벤션센터, 숙박시설 등 관광사업도 지방공기업이 수행할 수 있도록 하여 소득증가와 주40시간근무제 확산 등으로 고품격화·다양화되고 있는 국민의 여가수요를 충족시킬 수 있도록 조치하였다.

이러한 노력에 따라 지방공기업은 주민과의 접점에서 주민이 요구하는 다양한 서비스를 공급할 수 있게 되었고, 공기업 스스로의 경영개선 노력과 정부의 제도적 뒷받침에 의하여 경영성과도 상당부분 개선되고 있는 것으로 평가되고 있다.

그렇다면, 과연 지방공기업은 그 역할과 운영행태가 주민의 기대를 충족시키고 있는가? 불행히도 그렇지 않은 것으로 보인다. 주민여론은 지방공기업이 공공조직이어서 위기의식이 없는데다 무사안일주의의 팽배, 방만한 경영, 능력없는 CEO에 의한 기업 경쟁력 실종 등의 이유로 만성적 적자가 발생하고 있으며, ‘공공부문과 민간기업의 단점만 결합한 조직’, ‘철밥통’, ‘낙하산인사’, ‘자치단체장의 선거캠프에서 CEO 임명’ 등의 단어로써 지방공기업을 호도하기도 한다. 이렇게 볼 때 우리 지방공기업이 결코 국민들로부터 사랑받고 있는 것은 아닌 것 같다. 결국 날로 높아져 가고 있는 국민의 기대수준에 부응하기 위해서는 지방공기업이 가야할 길이 아직도 멀다고만 느껴지는 것이 바로 그 이유에서이다.

본고에서는 지방공기업이 경영의 효율을 극대화하고 맡은바 임무를 차질없이 수행함으로써 국민으로부터 신뢰받고 존경받는 공기업으로 전환될 수 있는 혁신의 길을 제시하고자 한다. 이를 위하여 우선 지방공기업이 처한 현실속에서 구조적인 문제원인이 무엇인지 분석하고 이를 극복하기 위한 수단으로 공기업이 나아가야 할 혁신방향을 모색해 보기로 한다.

II. 지방공기업 운영실태

1. 지방공기업¹⁾ 기본현황 및 경영성과

2006년 1월 현재 공사·공단 형태로 설립·운영되는 지방공기업은 총 100개이다. 사업유형별로 보면 지하철공사가 7개, 도시개발공사가 14개, 시설관리공단이 59개, 농수산물·관광·경륜등의 사업을 운영하는 20개의 기타 지방공기업으로 나눌 수 있다.

지난해와 비교해 보면 금년부터 부산교통공사(부산지하철)가 건설교통부에서 부산광역시로 이관되면서 지방공기업으로 편입되었고, 충북개발공사와 인천관광공사 등 2개 기업이 새로 설립되었다. 반면에 그간 지방공기업으로 관리되어 오던 34개의 지방공사의료원은 2005년 7월 「지방의료원설립및운영에관한법률」이 제정되면서 보건복지부 산하의 특수법인으로 전환되어 지방공기업법이 정하는 공기업에서는 제외되게 되었다.

한편, 독립채산제가 적용되는 지방공기업의 경영성과는 어떠한가? 특이하게도 이것은 사업유형별로 극명하게 구분된다. 지역개발 및 지방재정 확충을 목적으로 설립되는 도시개발부문은 대체적으로 많은 이익을 내고 있는 반면에 도시교통 문제해결과 서민교통수단으로서의 지하철부문은 적자를 면치 못하고 있는 실정이다. 2004년도 결산결과 도시개발부문은 1,000여억원 이상의 당기순이익을 시현하였으나, 5개가 운영되는 지하철공사에서는 총6,000여억원의 적자를 보였다.

● 공기업 유형별 당기순손실 규모²⁾ ●

	'02	'03	'04(적자기업 수)
도시개발공사(13개)	1,562	1,199	1,024 (2개)
지하철공사(5개)	△8,967	△8,285	△6,005 (5개)
기타공사·공단(71개)	△84	△51	137 (14개)
계	△7,489	△7,335	△4,844 (21개)

1) 지방공기업법이 규정하고 있는 지방공기업으로는 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단과 제3섹터(민관공동출자법인)가 있으나, 아래에서 '지방공기업'으로 표현된 부분은 '지방공사 및 지방공단'만을 의미한다.

2) 04년 결산대상인 지방공사의료원을 포함한 통계임

지하철부문에서 천문학적인 적자가 발생하는 이유는 지하철 특유의 구조적인 요인이 상당부분 작용한 것이라고 할 수 있다. 즉, 지하철 건설시 발생하는 엄청난 건설비용의 부채원리금 상환과 원가의 50% 수준에 불과한 요금체계 등에 의하여 수입보다 지출이 크게 나타나게 되는 것이다. 다만, 여기서 주목할 점은 지하철부문의 경영성과는 경영과정에서 발생하는 경상경비의 절감과 수입증대 노력에 의하여 매년 크게 개선되고 있다는 것이다. 즉, 적자규모가 2002년에는 8,967억원, 2003년에는 8,285억원, 2004년에는 6,005억원으로 감소하고 있는 것은 매우 고무적이라 하겠다.

2. 지방공기업의 구조적 문제

앞서 본 바와 같이 지방공기업에 대한 비판적인 여론은 차치하더라도 실제로 여전히 많은 수의 공기업이 제도의 취지와는 달리 운영적자 부분을 자치단체의 지원에 의하여 보전하고 있다. 또한, 사업성격상 독과점적인 시장구조에서 치열한 시장경쟁에 의한 생존위기를 절실히 체감하지 못하고 있는 데다가, 고비용·저효율 경영구조가 일반화 내지 관행화되어 비효율적 경영성과를 공공성에 기인한 것으로 치부하는 경향이 있다는 지적도 있는 실정이다.

그렇다면 주민이 필요로 하는 공공서비스를 제공하고 있는 지방공기업이 어떠한 이유에서 효율적으로 경영하지 못하고 이처럼 비판받고 있는 것인가? 필자는 가장 중요한 요인으로 지방공기업 CEO의 역량을 극대화할 수 있는 제도적 유인장치가 미흡하다는 구조적인 한계에 문제의 소재가 있다고 본다. 그것을 나누어보면 다음과 같다.

첫째, 「주인-대리인」관계에 의하여 대리인으로서 공기업 관리자의 주인의식이 매우 희박하다는 점이다.

주인과의 관계에서 대리인인 공기업 CEO는 정보비대칭 상황에서 자기 개인목적을 추구하거나 과잉고용과 고임금, 위험회피적 행동 등을 취함으로써 공기업 경영성과를 저해한다. 즉, 생산성 증대 등을 통한 경영합리화, 고객서비스 품질제고 등 기업가치 향상 보다는 내부 구성원집단의 이익을 우선시 하는 현상이 나타나게 되는 것이다. 여기에 민간기업과 달리 경쟁시장에서의 냉엄한 평가장치가 없고, 적자생존원리도 적용되지 않아 부실경영에도 불구하고 일단 설립되면

쉽게 폐지되지 않는 공기업의 속성도 작용하게 된다.

둘째, 지방공기업 경영과정에 외부의 관여가 심각하다는 것이다.

출자자로서 지방자치단체는 공기업 경영자들의 대리인 문제를 해소하고자 각종 규제와 통제를 행하게 되는데 CEO 등 임원 인사권, 정관승인 등에 의한 조직권한 외에도 공기업의 경영정책과 운영에 있어서 지시, 승인, 보고, 사전협의, 감독, 간접적 영향력 행사 등 공식·비공식적 사전통제가 관행화되어 있다. 즉, 공기업 내부 경영의 세세한 분야까지 자치단체가 개입함으로써, 지방공기업은 자율성을 상실하고 행정기관의 하부조직으로 전락하게 되고, 기업적 특성인 경영의 자율성과 신속한 의사결정이 제약받게 되면서 환경변화에 대한 탄력적인 대응능력을 상실하게 되는 것이다.

셋째, 공기업 사장의 경영성과에 따른 인센티브가 대단히 미약하다는 점이다.

현재 지방공기업 사장에 대한 인센티브로서 경영평가 결과에 따른 연봉인상과 성과급이 있다. 성과상여금은 최고 월기본급의 450%까지 받을 수 있는데, 기본연봉의 200%까지 받을 수 있는 국가공기업에 비하여 현저히 적은 액수이다. 또한 경영성과의 우수여부와는 관계없이 CEO가 임명되고 있는 실태도 크나큰 문제점이다. 임명권자인 자치단체장은 지방공기업법에서 정하고 있는 3년의 사장임기에도 불구하고 장기적 시각에서 기업을 경영할 수 있도록 임기를 보장한다거나 또는 경영성과 기타 합리적인 원칙에 의하여 사장을 임면하는 경우는 그리 많지 않은 실정이다.

이와 같은 CEO에 대한 미진한 성과인센티브는 대리인의 도덕적 해이현상을 방조하여, 보수·안전경영 위주로 CEO를 안주시키게 하는 행태를 유발하게 된다.

III. 지방공기업 경영혁신 추진방향

지방공기업 CEO의 희박한 주인의식과 외부의 경영관여 그리고 미약한 성과인센티브 등 구조적 요인이 기업의 효율적 경영을 저해하는 요인인 것으로 파악하였다. 그렇다면 공기업을 효율적으로 운영하고 주민으로부터 신뢰받는 공기업으로 전환하도록 하기 위한 방안으로 어떠한 것이 있는가?

필자는 경영혁신에 의하여 그러한 목적이 달성될 수 있을 것이라고 본다. 원론적으로 혁신의 주체는 기업자체이다. 그러나, 자체의 혁신의식과 기반이 충분하다 하더라도 외부에 의하여 구속받게 되는 경우에는 스스로의 혁신은 한계가 있기 마련이다. 그래서 정부차원의 공기업 혁신 지원시책을 마련하게 되는 것이다.

우리 지방공기업에서의 혁신방안은 앞서 본 구조적인 문제점을 해결하는 과정이라고 할 수 있다. 우선적으로, CEO의 자율·책임경영체제를 구축하는 것이다. 즉, 공기업 CEO가 주인의식을 가지고 자기책임하에 자신의 의지와 역량에 따라 자율적으로 경영할 수 있도록 하는 기업경영 환경이 만들어져야 하는 것이다. 여기에 조직내부의 비효율을 제거하고 선진적 기업 경영문화의 정착과 혁신활동을 지속할 수 있도록 기업 스스로 혁신활동을 추진하여야 한다. 이러한 모든 활동은 혁신유도장치로서의 지방공기업 경영평가에 의하여 담보되어지게 된다. 결국, 자율경영 환경과 기업 스스로의 혁신노력, 경영평가제도라는 세가지 요소에 의하여 지방공기업의 혁신은 달성될 수 있을 것이다. 이를 나누어 보면 다음과 같다.

1. CEO 자율·책임경영 체제 확립

06년도 가장 중점적으로 추진하고자 하는 부분이 자치단체의 사전적 경영통제를 최소화하고 CEO의 자율·책임경영 체제를 구축하는 것이다. 사장의 도덕적 해이현상을 극복하고 주인의식을 제고하기 위하여 「사장경영성과계약」 및 「사장평가」제도를 신규로 도입하면서 경영우수 CEO 연임보장 등 성과책임을 강화한다는 것이 주요내용이다.

「사장경영성과계약」은 자치단체장과 사장간 사장의 경영목표와 경영성과에 따른 보수 및 인사조치 기준 등에 대하여 협의하여 서면으로 약속하는 것이다. 이것은 자치단체로부터 경영자율

성을 확보하고 결과에 따라 책임을 짐으로써, 외부로부터의 경영관여를 최소화하도록 하는 제도적 수단이다.

「사장평가」는 현행 경영평가가 기관성적에 편승하거나 평가군내 타 공기업과의 관계에서 사장의 우수여부가 판단되는 한계를 극복하고 사장 개인역량을 판단할 수 있는 관리·평가수단을 체계화함으로써, 경영성과와 인사상 조치 등 상별인센티브와의 연계를 강화할 수 있는 장치이다.

이와 함께 자치단체로부터의 공기업 내부경영 자율권을 보장하기 위하여 공기업경영에 관한 자치단체의 사전규제적 내용의 법령·조례 등을 정비하고, 공기업 직제·인사 등 내부구조에 대한 CEO의 결정권한을 확대하고자 한다.

한편, CEO 등 임원 선임절차에서의 공개모집을 확행토록 하여 공정·투명한 인사관행이 확립되도록 하며, 이사(이사회) 및 감사의 역할과 책임을 강화할 계획이다. 즉, 임원도 과업실적을 평가하고 성과급 또는 연봉액 등에 있어서 인센티브를 차등화할 계획이다.

2. 저비용 · 고효율 조직구조 정착

조직내부에서 발생하는 비효율적인 업무관행을 타파하고, 기업역량의 적정화를 통하여 기업 경쟁력을 강화할 계획이다. 현재 지방공기업이 수행하는 부대사업을 정비토록 하고 비핵심적인 업무의 아웃소싱 등을 통하여 적정수준의 사업영역을 조정함으로써, 정치적 고려에 의한 남설 또는 부실운영을 예방하고자 한다. 또한, 조직내에서의 일하는 방식 개선을 통하여 비효율을 제거함으로써, 핵심역량을 집중하도록 한다는 것이 주요내용이다.

또한, 조직구성원을 인적자원으로 간주하고 성과주의적 관리체계를 구축하도록 할 계획이다. 즉, 인적자원을 전략적으로 채용하고 과감한 투자와 경력개발을 통하여 인적자원의 효율화를 도모하는 것이다. 여기에는 유휴인력 또는 과다정원 등을 분석·조정하여 조직의 군살빼기를 시도할 계획이다.

기업경영 동반자로서의 혁신노사 관계가 정립될 수 있도록 노사화합을 위한 다양한 프로그램을 개발하는 등 기업경영 동반자로서의 상생과 협력의 공동책임을 구현하고, 임금·단체협상에서 공기업으로서의 정부정책을 적극 준수하도록 추진할 계획이다.

3. 선진적 기업 경영문화 체질화

고객만족과 성과지향의 선진 기업경영문화를 통하여 주민으로부터 신뢰받는 지방공기업상을 정립하도록 할 계획이다.

내외부의 고객지향 기업문화를 육성하기 위하여 공기업 이용고객의 편의제고 및 상시적 CS활동 시스템이 구축될 수 있도록 하고, 조직원의 자아실현의 장으로서의 근로환경이 조성될 수 있도록 할 계획이다.

성과주의 조직문화 정착을 위하여 실적·평가·인사·보상간의 연계를 강화, 일한만큼 보상을 받는 성과주의적 보상시스템을 구축하며, 이는 BSC 성과관리시스템에 의하여 체계적으로 관리될 수 있도록 추진할 계획이다.

또한, 윤리경영을 통한 지방공기업의 투명성을 제고하기 위하여 자체 윤리강령을 강화, 신뢰받는 지방공기업으로의 위상을 정립하고, 경영공시 시스템을 체계화하여 대주민 책임성을 확보하며, 예산·회계시스템을 데이터베이스화하여 투명경영이 실현되도록 할 계획이다.

4. 혁신활동의 상시화

기업내부의 학습과 교육을 통하여 자생적 혁신역량을 배양하고, 기업외부와의 혁신네트워크에 의하여 혁신활동이 지속될 수 있도록 추진할 계획이다.

지방공기업 제도 및 운영과 관련된 전문가·기관·시민단체 등과 상호 유기적인 통합 혁신 네트워크를 형성하고, 자치단체의 지원 및 협조를 강화하면서 상호 이해에 의하여 공기업 혁신이 추진될 수 있도록 한다는 것이다. 여기에 혁신워크숍·토론회 등 공기업간 상호학습 기회를 넓힘으로써 혁신시너지 효과의 극대화를 도모하고자 한다.

혁신활동의 지속화를 위하여 구성원에 대한 학습과 교육을 활성화하여 혁신공유에 의한 혁신활동이 재생산되고 확산될 수 있는 교육시스템을 구축하며, 수요자 중심의 맞춤형 교육프로그램 등 직원 능력발전을 위한 교육을 강화할 계획이다.

5. 경영평가제도의 내실화

끝으로, 공기업의 성과평가를 통한 경영개선 동기부여를 위하여 지방공기업 혁신을 유도하는 장치로서 경영평가제도를 내실있게 운영할 계획이다.

경영평가의 객관성·타당성을 제고하기 위하여 평가군·평가지표 등을 합리화하여 기업 가치 평가의 적정화를 도모하고, 대학교수·공인회계사·연구원 등으로 구성되는 경영평가단 POOL을 운영함으로써 평가자(경영평가단)에 의한 평가의 왜곡·오류를 방지할 계획이다.

경영평가제도를 단순히 사후 성적매기기로부터 탈피하여 경영목표 제시 및 정책제언 등 컨설팅 기능으로 전환하고, 고객만족도조사의 CRM 정책기능을 제고하는 방안을 모색할 계획이다.

한편, 평가결과에 따른 상별인센티브를 획기적으로 강화하여, 인사, 연봉 및 성과급 차등 등 개인적 인센티브와의 연계를 강화하고, 기관에 대해서는 각종 평가 등의 면제, 예산지원과 같은 재정혜택을 부여하는 방안을 강구할 계획이다.

또한, '05년 혁신이행실적에 대한 평가를 통하여 별도의 보상을 실시함으로써 정부의 혁신추진 의지를 보이며, 혁신정책의 실천력을 확보할 계획이다.

IV. 마치며

05년도에는 10대혁신과제 등에 의하여 지방공기업의 경영혁신을 추진하였으며, 성과창출을 위하여 기업형 팀제로의 개편 및 BSC 성과관리시스템 도입 등 운영시스템을 혁신하였다. 거기에다가 혁신의 중요요소인 인적인프라의 혁신마인드 및 전문지식 함양을 위하여 수차례의 워크숍·연찬회를 개최한 바 있다.

그 결과, 혁신에 대한 CEO와 임직원의 공감대가 형성되었고, 팀제 및 BSC와 같은 혁신시스템이 도입되면서 성과지향의 조직운영 기반이 마련되었다. 또한, 수년간의 공기업 혁신차원의 경영평가를 실시하여 어느 정도의 경영성과 개선효과도 나타났다.

그러나, 공기업 CEO의 자율경영체계 구축을 위한 제도기반이 여전히 미약한 것으로 보이고, 경영평가제도의 혁신이행 보장장치로서의 완전한 활용도 부족하였으며, 자생적 혁신상시화를

위한 운영시스템과 조직문화가 형성되지 못하고 있는 실정이다. 또한, 지방공기업 주위환경과의 총체적 혁신연계 노력이 부족한 것이 사실이다.

지방공기업은 주민이 필요로 하는 공공서비스를 효율적으로 차질없이 제공하는데 그 설립목적에 있다. 현재의 경영환경에서 주민의 니즈를 충족하지 못하는 현상은 곧 공기업의 설립의 근거를 잃고 마는 것이다.

시장압력에 의한 생존경쟁이 지방공기업분야에서도 발생하고 있으며, 어느 때 보다도 지방공기업에 대한 기대가 높은 2006년은 경영권의 완전한 자율과 강화된 성과책임 시스템하에서 우리 지방공기업이 강력한 경영혁신 노력을 통해 국제경쟁력을 갖춘 초일류기업으로 도약하여 주민들로부터 신뢰와 사랑을 받는 지방공기업으로 거듭나는 한해가 될 것으로 기대된다. ☺

(지방공사·공단현황 후면에 계속)



● 지방공사·공단 현황 (06. 1 현재) ●

형태별	사업별	단체수	단체명
계		100	
지방 공사	소계	38	
	지하철	7	서울(2), 부산, 대구, 인천, 광주, 대전
	도시개발	14	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기, 강원, 충북, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	기타	13	서울농수산물공사, 인천관광공사, 김대중컨벤션센터, 대전엑스포과학공원, 구리농수산물도매시장, 경기관광공사, 광주지방공사, 경기평택항만공사, 용인지방공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 구미원예수출공사, 청도공영사업공사, 창녕군개발공사
	지자체 50% 이상출자	4	인천교통공사, 하남시도시개발공사, 태백관광개발공사, 장흥표고유통공사
지방 공단	소계	62	
	시설관리	59	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구, 부산, 대구, 인천, 남구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구, 대전, 울산, 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파주시, 가평군, 연천군, 춘천시, 속초시, 동해시, 정선군, 구미시, 창원시, 김해시, 거제시, 부산환경, 대구환경, 광주환경
	주차관리	1	청주
	경륜	2	부산경륜공단, 창원경륜공단